



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 23 juin 2010 (29.06)
(OR. en)**

**Dossier interinstitutionnel:
2010/0817 (COD)**

**9288/10
ADD 2**

**COPEN 117
EUROJUST 49
EJN 13
PARLNAT 13
CODEC 384**

NOTE

Objet: Initiative du Royaume de Belgique, de la République de Bulgarie, de la République d'Estonie, du Royaume d'Espagne, de la République d'Autriche, de la République de Slovénie et du Royaume de Suède en vue d'une directive du Parlement européen et du Conseil concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale
- Fiche

Les délégations trouveront ci-après une fiche relative à l'initiative présentée par un groupe d'États membres en vue d'une directive du Parlement européen et du Conseil concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale.

Document accompagnant la

proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale

FICHE

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. SYNTHÈSE.....	6
2. SITUATION ACTUELLE	9
2.1. Le système d'entraide judiciaire classique	9
2.2. Le système d'entraide judiciaire "amélioré" au sein de l'UE.....	10
2.3. Le principe de reconnaissance mutuelle, une spécificité de l'Union européenne.....	12
3. DÉFINITION DU PROBLÈME.....	13
3.1. Fragmentation et complexité du cadre juridique actuel	14
3.1.1. <i>Coexistence de conventions d'entraide judiciaire et d'instruments de reconnaissance mutuelle</i>	14
3.1.2. <i>Complexité du nouveau cadre juridique</i>	15
3.2. Avantages du principe de reconnaissance mutuelle.....	17
3.2.1. <i>Judiciarisation</i>	17
3.2.2. <i>Limitation des motifs de refus</i>	17
3.2.3. <i>Délais</i>	18
3.3. Nécessité d'apporter des solutions dans le domaine de l'obtention de preuves	18
3.3.1. <i>Prévoir des dispositions différentes en matière de reconnaissance mutuelle</i>	19
3.3.2. <i>Champ d'application proposé pour le nouveau cadre juridique</i>	20
3.3.3. <i>Finalité du nouveau cadre juridique: les mesures à exécuter plutôt que les preuves à recueillir</i>	20
4. OBJECTIFS.....	21
5. OPTIONS POLITIQUES EN VUE DE RÉSOUDRE LE PROBLÈME	22
Option A: Pas de nouvelle mesure au sein de l'Union européenne	22
Option B: Adoption de mesures non législatives	23
Option C: Abrogation de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves (et retour à l'entraide judiciaire)	23
Option D: Nouvelles mesures législatives au sein de l'Union européenne	24

<i>Option D.1.: Amélioration limitée du mandat européen d'obtention de preuves (deuxième décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves)</i>	24
<i>Option D.2.: Remplacement de tous les instruments existants par une décision d'enquête européenne de portée globale</i>	24
6. ANALYSE D'IMPACT	25
6.1. Option A: pas de nouvelle mesure dans l'Union européenne	26
6.2. Option B: mesures non législatives.....	28
6.3. Option C: abrogation de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves (retour à l'entraide judiciaire).....	29
6.4. Option D: nouvelles mesures législatives.....	31
<i>Option D.1.: amélioration limitée du mandat européen d'obtention de preuves (deuxième décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves)</i>	31
<i>Option D.2.: remplacement de tous les instruments existants par une décision d'enquête européenne de portée globale</i>	33
7. EXAMEN COMPARATIF DES DIFFÉRENTES OPTIONS.....	35
7.1. Tableau récapitulatif du rapport coût-avantages	35
7.2. Avantages et inconvénients des différentes options	35
7.3. Examen comparatif des différentes options	37
8. SUIVI ET ÉVALUATIONS	38
9. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ, PROPORTIONNALITÉ ET DROITS FONDAMENTAUX.....	39
9.1. Base juridique et mandat politique	39
9.2. Subsidiarité.....	40
9.3. Proportionnalité:	41
9.4. Droits fondamentaux.....	41
ABRÉVIATIONS UTILISÉES DANS LA VERSION ANGLAISE	42

INTRODUCTION

La présente fiche accompagne la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, conformément à l'article 5 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, qui dispose ce qui suit:

"Les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre."

1. RÉSUMÉ

L'objectif général de la présente fiche est d'évaluer les possibilités d'améliorer les mécanismes d'obtention de preuves par-delà les frontières intérieures de l'Union européenne. La situation en 2010 peut être qualifiée d'insatisfaisante. Les principales difficultés sont liées à la fragmentation et à la complexité du cadre juridique régissant actuellement l'obtention de preuves en matière pénale, ainsi qu'au champ d'application limité du principe de reconnaissance mutuelle.

À l'heure actuelle, les autorités judiciaires sont contraintes de recourir à deux systèmes différents pour obtenir des preuves auprès d'autres États membres de l'UE: d'une part, l'entraide judiciaire et, d'autre part, la reconnaissance mutuelle. Ce manque de cohérence est dû à la portée limitée à la fois de la décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux décisions de gel et de la décision-cadre 2008/978/JAI du Conseil du 18 décembre 2008 relative au mandat européen d'obtention de preuves. Bien que ces instruments introduisent le principe de reconnaissance mutuelle en matière de preuves, ils sont amplement critiqués car leur champ d'application limité complique en réalité la coopération internationale au lieu de la simplifier. Par ailleurs, la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves a rétabli certains motifs de refus, tels que le principe de territorialité, qui étaient prévus par le système d'extradition mais n'étaient plus applicables dans le cadre du système d'entraide judiciaire pour l'obtention de preuves.

La multiplicité des instruments a donné lieu à une approche fragmentée qui rend la tâche des autorités judiciaires encore plus difficile, alors que la reconnaissance mutuelle vise précisément l'objectif inverse. La présente fiche a pour but de sortir de cette impasse en fixant les objectifs suivants: accélérer la procédure, garantir la recevabilité des éléments de preuve, simplifier la procédure, maintenir un niveau élevé de protection des droits fondamentaux (en particulier des droits procéduraux), réduire les coûts financiers, accroître la confiance mutuelle et la coopération entre les États membres et préserver les spécificités des systèmes nationaux et leur culture juridique.

Le présent document propose un certain nombre d'options et les évalue sur la base de leur impact économique et social ainsi que de leur incidence sur les droits fondamentaux des citoyens.

- Option A: l'Union européenne ne prend pas de nouvelle mesure.

Cette option ne réglerait pas le problème et ne conduirait pas à une simplification des procédures. La fragmentation sera même encore renforcée par l'entrée en vigueur de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves en 2011. Étant donné que l'application des instruments de reconnaissance mutuelle n'est pas obligatoire, on ne peut exclure que les praticiens se contenteront de recourir aux instruments d'entraide judiciaire. Par ailleurs, cela affaiblira encore la confiance des citoyens dans la capacité de leurs États membres et des institutions européennes à prendre des mesures appropriées pour améliorer leur sécurité.

- Option B: l'UE adopte des mesures non législatives.

Certes, cette option permettrait de sensibiliser les esprits sur la question et garantirait la bonne mise en œuvre des instruments, mais elle maintiendrait la situation juridique actuelle dans laquelle les praticiens doivent recourir à une multitude d'instruments en matière de coopération judiciaire.

- Option C: abrogation de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves.

Cette option suppose que l'UE abroge les instruments de reconnaissance mutuelle existants applicables en matière d'obtention de preuves et propose de rétablir dans son intégralité le système d'entraide judiciaire. Cette "relance " du système d'entraide judiciaire éviterait que la mise en œuvre de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves ne complique encore les procédures d'obtention de preuves. Néanmoins, le système d'entraide judiciaire présente un certain nombre de faiblesses importantes et une telle évolution irait à l'encontre du raisonnement suivi en la matière par le traité de Lisbonne et le programme de Stockholm.

- Option D: l'UE adopte de nouvelles mesures législatives sur la base du principe de reconnaissance mutuelle

Dans cette option, l'abandon du principe de reconnaissance mutuelle est jugé prématuré. Ce principe devrait être considéré comme une solution valable étant donné qu'il suppose une judiciarisation totale de la procédure, qu'il limite les motifs de refus à une liste exhaustive et qu'il prévoit des obligations en termes de délais. Deux hypothèses sont proposées dans le cadre de cette option:

- 1) une amélioration limitée du mandat européen d'obtention de preuves (deuxième décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves): Cette option vise à compléter l'actuelle décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves en s'efforçant d'étendre son champ d'application à tous les types d'éléments de preuve. Bien que ladite décision-cadre constitue un point de départ envisageable pour intégrer l'obtention de tous les types d'éléments de preuve dans le cadre d'un seul système juridique fondé sur la reconnaissance mutuelle, elle a fait l'objet de nombreuses critiques. Par rapport à d'autres instruments de reconnaissance mutuelle, la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves contient quelques dispositions complexes et, si on la compare aux instruments d'entraide judiciaire, elle constitue également, dans une certaine mesure, un retour en arrière. En outre, il est probable que les États membres qui ont obtenu des arrangements ou des dérogations pour l'application de la première décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves tenteront d'étendre ces privilèges au champ d'application élargi des mesures prévues par une deuxième décision-cadre en la matière.

- 2) le remplacement de tous les instruments existants par une "décision d'enquête européenne" applicable à tous les types d'éléments de preuve:
La décision d'enquête européenne présenterait une base juridique unique qui renforcerait la sécurité juridique du système dans son ensemble et réduirait les contraintes imposées aux praticiens en limitant de manière radicale les motifs de refus et en instaurant des délais. Le remplacement de tous les instruments existants par un nouvel instrument aurait pour avantage que les États membres ne seraient plus liés par des dérogations ou des arrangements préexistants. Néanmoins, il est probable que le processus de négociation ne se résumerait pas à une simple formalité.

L'évaluation et la comparaison des différentes options permettent de conclure que l'option D.2 apparaît comme la meilleure au vu des objectifs poursuivis.

La présente fiche met par ailleurs l'accent sur l'utilité d'un mécanisme global de suivi et d'évaluation de l'évolution de la situation et définit un certain nombre d'indicateurs.

Enfin, elle précise la base juridique d'une action de l'UE dans ce domaine et l'examine sous l'angle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ainsi que des droits fondamentaux.

2. SITUATION ACTUELLE

Les mécanismes existants de coopération internationale aux fins de l'obtention de preuves dans un autre État membre sont nombreux et très variés. Cette coopération est tout d'abord régie par les instruments du Conseil de l'Europe en matière d'entraide judiciaire, tels que la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 et ses protocoles. Par ailleurs, l'Union européenne a adopté des instruments qui ont encore facilité la coopération entre les États membres, à savoir la convention d'application de l'accord de Schengen de 1990 et la convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne et son protocole. Il existe en outre des instruments plus spécifiques fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle: la décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve et la décision-cadre 2008/978/JAI du Conseil relative au mandat européen d'obtention de preuves visant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales.

2.1. Le système d'entraide judiciaire classique

La Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959¹ (ci-après dénommée la "*convention d'entraide judiciaire de 1959*") établit le cadre fondamental de la coopération en matière d'obtention de preuves. Elle dispose que l'exécution des demandes d'entraide judiciaire doit être compatible avec la loi de l'État requis. Cette convention a été complétée par deux protocoles additionnels en 1978² et en 2001³. Malgré les avancées réalisées grâce à ces instruments, les mécanismes qu'ils prévoient restent caractérisés par le principe de souveraineté nationale. En conséquence, le traitement des demandes d'entraide judiciaire peut se révéler lent et inefficace.

¹ Conseil de l'Europe, Série des traités européens n° 30.

² Conseil de l'Europe, Série des traités européens n° 99.

³ Conseil de l'Europe, Série des traités européens n° 182.

Cette affirmation peut être justifiée par les nombreuses faiblesses du mécanisme de coopération:

- la voie mode de transmission des demandes;
- l'éventail des faits donnant lieu à une coopération;
- le nombre de motifs de refus;
- l'absence de délais;
- la possibilité donnée aux États membres de formuler des réserves et de faire des déclarations.

2.2. Le système d'entraide judiciaire "amélioré" au sein de l'UE

Depuis 1970, on a assisté à une lente évolution vers une simplification du système d'entraide. La convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, signée le 19 juin 1990 ¹ (ci-après dénommée la "*convention de Schengen de 1990*") s'inscrit effectivement dans le cadre de cette amélioration. Son article 51 limite la possibilité qu'ont les États membres de formuler les réserves prévues par la convention d'entraide judiciaire de 1959. Les États membres ne subordonnent plus la recevabilité de commissions rogatoires aux fins de perquisition et de saisie à des conditions autres que celles ci-après:

- l'infraction est punissable selon le droit des deux États membres d'une peine privative de liberté d'un maximum d'au moins six mois, ou punissable selon le droit d'un des deux États membres d'une sanction équivalente et selon le droit de l'autre État membre au titre d'infraction poursuivie par des autorités administratives dont la décision peut donner lieu à un recours devant une juridiction compétente notamment en matière pénale;
- l'exécution est par ailleurs compatible avec le droit de l'État membre requis.

¹ Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée le 19 juin 1990, JO L 239 du 22.9.2000, p. 19.

La convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne¹ (ci-après dénommée la "*convention d'entraide judiciaire de l'UE de 2000*") et son protocole de 2001² (ci-après dénommé le "*protocole de 2001 à la convention d'entraide judiciaire de l'UE*") ont également amélioré l'entraide judiciaire entre les États membres.

Si la convention susvisée ne remplace pas les instruments existants et ne supprime pas les principaux motifs de refus, tels que la souveraineté des États membres, elle renforce toutefois le mécanisme d'entraide judiciaire. Les améliorations les plus notables apportées par la convention sont les suivantes:

- les demandes sont transmises directement entre les autorités judiciaires, à l'exception d'un nombre limité de cas particuliers;
- l'État requérant peut indiquer les formalités ou les procédures qui devront être respectées; et
- la convention stipule que l'État requis exécute la demande dès que possible.

La convention a ensuite été complétée par le protocole de 2001 à la convention d'entraide judiciaire de l'UE, qui porte sur l'entraide judiciaire dans le secteur bancaire et, en particulier, sur les demandes d'information sur des comptes bancaires et sur des transactions bancaires. Bien que le protocole maintienne l'ordre public des parties contractantes en tant que motif de refus, il limite d'autres motifs de refus, tels que l'obligation de confidentialité incombant aux banques et la nature fiscale et politique des infractions.

¹ Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, JO C 197 du 12.7.2000, p. 1.

² Acte du Conseil du 16 octobre 2001 établissant, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, le protocole à la convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, JO C 326 du 21.11.2001, p. 1.

2.3. Le principe de reconnaissance mutuelle, une spécificité de l'Union européenne

Le principe de reconnaissance mutuelle, qui est une spécificité de l'Union européenne, est considéré comme la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière civile et pénale depuis le Conseil européen de Tampere de 1999. Ce principe a été développé dans plusieurs programmes de travail de l'UE, tels que le programme de mesures de 2000 destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales¹, le programme de La Haye de 2004² et le programme de Stockholm de 2009³, et est désormais consacré par l'article 81, paragraphe 2, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les principaux avantages de ce principe sont les suivants:

- les demandes sont transmises au moyen de contacts directs entre autorités judiciaires;
- les procédures sont entièrement judiciairisées;
- les demandes sont uniformisées au moyen d'un formulaire unique;
- l'éventail des faits donnant lieu à une coopération est étendu;
- les motifs de refus sont limités;
- des délais sont fixés pour l'exécution des demandes.

Dans le domaine de l'obtention de preuves, deux instruments fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle ont été adoptés à ce jour: la décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve⁴ (ci-après dénommée la "*décision-cadre relative aux décisions de gel*") et la décision-cadre 2008/978/JAI du Conseil du 18 décembre 2008 relative au mandat européen d'obtention de preuves visant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales⁵ (ci-après dénommée la "*décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves*").

¹ JO C 12 du 15.1.2001, p. 10.

² JO C 53 du 3.3.2005, p. 1.

³

⁴ Décision-cadre du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve, JO L 196 du 2.8.2003, p. 45.

⁵ Décision-cadre du Conseil du 18 décembre 2008 relative au mandat européen d'obtention de preuves visant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales, JO L 350 du 30.12.2008, p. 72.

La décision-cadre relative aux décisions de gel a pour objet de fixer les règles selon lesquelles un État membre reconnaît et exécute sur son territoire une décision de gel émise par une autorité judiciaire d'un autre État membre dans le cadre d'une procédure pénale. Cet instrument s'applique aux décisions de gel émises en vue de l'obtention d'éléments de preuve ou de la confiscation ultérieure du bien. Son champ d'application se limite aux mesures destinées à empêcher provisoirement toute opération de destruction, de transformation, de déplacement, de transfert ou d'aliénation relative à un élément de preuve. La décision de gel doit donc être accompagnée d'une demande ultérieure d'entraide judiciaire en cas de demande de transfert des éléments de preuve vers l'État membre d'émission. En conséquence, des règles différentes s'appliquent au gel et au transfert d'éléments de preuve. Le gel d'éléments de preuve est régi par le principe de reconnaissance mutuelle, alors que le transfert d'éléments de preuve est régi par le principe d'entraide judiciaire.

La décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves dispose que le mandat européen d'obtention de preuves est une décision judiciaire émise par une autorité compétente d'un État membre afin d'obtenir des objets, des documents et des données d'un autre État membre en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales. Cet instrument a également un champ d'application limité étant donné qu'il ne concerne que les preuves préexistantes et qu'il part du principe que l'autorité d'émission est en mesure de décrire en détail les éléments de preuve qu'elle recherche. En conséquence, il est possible qu'une grande partie des éléments de preuve qu'il est nécessaire de recueillir ne relèvent pas du champ d'application du mandat européen d'obtention de preuves.

Dans le programme de Stockholm, le Conseil européen fait observer qu'il convient de mettre en place un système global d'obtention de preuves dans les affaires revêtant une dimension transfrontière, sur le fondement du principe de reconnaissance mutuelle. Il souligne qu'une nouvelle approche s'impose, qui doit être fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle tout en tenant compte de la souplesse du système d'entraide judiciaire classique. Par ailleurs, il estime que ce nouveau modèle pourrait avoir un champ d'application plus large et qu'il devrait couvrir autant de types d'éléments de preuve que possible, eu égard aux mesures concernées.

3. DÉFINITION DU PROBLÈME

La situation actuelle en matière d'obtention de preuves par-delà les frontières intérieures de l'Union européenne est insatisfaisante. Les principales difficultés sont liées à la fragmentation et à la complexité du cadre juridique régissant actuellement l'obtention de preuves (point 3.1), même si le principe de reconnaissance mutuelle a apporté des avantages importants dans d'autres secteurs (point 3.2).

Ces difficultés touchent un secteur qui représente l'essentiel de la coopération judiciaire en matière pénale et qui a gagné en importance au fil des années. L'Union européenne est donc manifestement compétente pour agir et des solutions doivent être apportées aux problèmes qui se posent (point 3.3).

3.1. Fragmentation et complexité du cadre juridique actuel

La fragmentation et la complexité observées sont dues à:

- la coexistence de conventions d'entraide judiciaire et d'instruments de reconnaissance mutuelle; et à
- la complexité du nouveau cadre juridique (instruments de reconnaissance mutuelle).

3.1.1. Coexistence de conventions d'entraide judiciaire et d'instruments de reconnaissance mutuelle

Dans le premier instrument mettant en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale (décision-cadre 2002/584/JHA du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres), le Conseil a décidé de remplacer les instruments existants par ce nouvel instrument. En conséquence, les procédures d'extradition entre les États membres de l'UE ont cessé d'exister et ont été remplacées par le mandat d'arrêt européen et les autorités judiciaires n'avaient plus la possibilité de choisir entre une procédure d'extradition et un mandat d'arrêt européen. Si une autorité judiciaire souhaitait obtenir la remise d'une personne, elle n'avait pour seul choix que d'émettre un mandat d'arrêt européen. Ces dispositions, associées aux améliorations apportées par le nouveau système, ont contribué au succès du mandat d'arrêt européen, auquel il a été largement recouru dès son entrée en vigueur.

Néanmoins, en ce qui concerne l'obtention de preuves, une autre solution a été privilégiée.

Dans ce domaine, le système d'entraide judiciaire classique et le système de reconnaissance mutuelle coexistent. Cela signifie que l'autorité d'émission/requérante peut décider de recourir à l'entraide judiciaire ou à la reconnaissance mutuelle, ces deux systèmes étant régis par des règles différentes et relevant parfois d'autorités compétentes différentes.

Cette coexistence a été privilégiée car le mandat européen d'obtention de preuves ne vise qu'une partie de l'obtention de preuves. Le magistrat doit pouvoir recourir au système d'entraide judiciaire classique si, par exemple, il souhaite obtenir également, dans le cadre d'une même demande, des preuves qui ne relèvent pas du champ d'application du mandat européen d'obtention de preuves ou s'il estime, sur la base d'une évaluation au cas par cas, que le recours à ce système faciliterait le traitement de la demande.

Il est donc possible d'appliquer à une même affaire l'un ou l'autre système, en fonction du choix opéré par l'autorité d'émission, ce qui ne manquera pas d'avoir des conséquences sur les conditions de fond à appliquer en l'espèce. On peut s'interroger sur les motifs justifiant que l'autorité d'émission recoure à un système dans un cas alors que, dans un cas similaire, elle optera pour un système différent.

Par ailleurs, la coexistence de ces deux systèmes a pour conséquence d'apparition d'une nouvelle "couche juridique" venant s'ajouter à l'éventail des instruments internationaux applicables en la matière.

3.1.2. Complexité du nouveau cadre juridique

Outre la fragmentation du cadre juridique, les instruments de reconnaissance mutuelle adoptés jusqu'à présent dans le domaine de l'obtention de preuves se sont révélés assez complexes. Tout d'abord, la décision-cadre relative aux décisions de gel est jugée trop compliquée par les praticiens et est peu utilisée en pratique¹. Ensuite, le mandat européen d'obtention de preuves, bien qu'il ne soit pas encore applicable dans les faits, est considéré comme un instrument peu performant qui créera probablement de nombreux problèmes, notamment en raison de son champ d'application trop limité.

Le mandat européen d'obtention de preuves est amplement critiqué car il complique la coopération au lieu de la simplifier, en raison de son champ d'application limité. Il a créé un système qui se révèle plus complexe que celui de l'entraide judiciaire. Alors que les commissions rogatoires se caractérisent par leur souplesse, le mandat européen d'obtention de preuves est considéré comme formaliste et rigide.

Ainsi, la procédure de validation prévue à l'article 11, paragraphe 5, bien qu'étant conforme à l'objectif de judiciarisation du processus, a l'inconvénient d'ajouter une étape supplémentaire à la procédure dans certains États membres où les autorités judiciaires ne sont pas nécessairement compétentes au stade de l'obtention de preuves.

¹ *Réponses au questionnaire sur l'évaluation des outils de coopération judiciaire en matière pénale*, note du RJE, doc. 5684/09 EJM 6 COPEN 3 du 26 janvier 2009, p. 6.

Le fait que le mandat européen d'obtention de preuves ne porte que sur des preuves et non sur des mesures participe à la complexité du système. Le mandat européen d'obtention de preuves concerne uniquement les preuves préexistantes (cf. article 4, paragraphe 1). Le choix de la mesure d'enquête revient à l'autorité d'exécution, bien que cette autorité, n'étant pas chargée de l'ensemble du dossier, n'ait pas nécessairement une connaissance suffisante des éléments du dossier pour évaluer correctement le meilleur choix à faire.

Cette complexité est encore accentuée par le fait que ce nouvel instrument ne s'applique qu'à certains types de mesures. La décision-cadre prévoit expressément que le mandat européen d'obtention de preuves ne peut être émis en vue (article 4, paragraphe 2):

- a) de mener des interrogatoires, de prendre des dépositions ou de procéder à d'autres types d'auditions de suspects, de témoins, d'experts ou de toute autre personne;
- b) de procéder à un examen ou de prélever du matériel biologique ou des données biométriques directement sur le corps d'une personne, y compris des échantillons d'ADN ou des empreintes digitales;
- c) de recueillir des informations en temps réel en faisant, par exemple, intercepter les communications, de procéder à une surveillance discrète ou surveiller les comptes bancaires;
- d) d'analyser des objets, des documents ou des données existants;
- e) d'obtenir des données de communication conservées par les fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public ou un réseau de communications public.

En fait, les seules mesures d'enquête concernées par cet instrument sont les opérations de perquisition et de saisie et les injonctions de produire.

Par ailleurs, le mandat européen d'obtention de preuves a introduit de nouveaux motifs de refus, tels que le principe de territorialité; ces motifs, qui étaient applicables dans le système d'extradition, ne l'étaient plus dans le cadre de l'entraide judiciaire en matière d'obtention de preuves.

Compte tenu de la complexité du nouveau cadre juridique, il est probable que, dans les faits, le mandat européen d'obtention de preuves ne sera utilisé que dans de rares cas, et que, lorsqu'il le sera, le manque d'expérience créera des difficultés. C'est également la raison pour laquelle les praticiens considèrent le mandat européen d'obtention de preuves comme l'exemple à ne pas suivre¹. D'une manière plus générale, cette situation est problématique en raison à la fois de la charge de travail qu'elle entraîne pour les magistrats et de son incidence sur la confiance de ces derniers dans le droit européen.

¹ Gisèle Vernimmen-Van Tiggelen et Laura Surano, "Analyse de l'avenir de la reconnaissance mutuelle en matière pénale dans l'Union européenne", Institut d'études européennes, Université Libre de Bruxelles, Réseau académique de droit pénal européen (ECLAN), p. 16.

3.2. Avantages du principe de reconnaissance mutuelle

Même si les nouveaux instruments en matière d'obtention de preuves ont créé une certaine complexité, il convient de préférer la reconnaissance mutuelle au maintien de l'entraide judiciaire en raison de sa valeur ajoutée, en particulier en ce qui concerne la judiciarisation, la limitation des motifs de refus et l'instauration de délais.

3.2.1. Judiciarisation

Dans le système d'entraide judiciaire, les demandes sont, en principe, exécutées exclusivement par l'intermédiaire des autorités centrales. Ce principe s'est néanmoins assoupli au fil des ans dans le cadre de l'Union européenne, mais prévoit toujours un filtre gouvernemental.

Au contraire, la reconnaissance mutuelle suppose une judiciarisation totale de la procédure. Elle prévoit une transmission directe entre les autorités judiciaires mais n'autorise aucune intervention de l'exécutif, et cette confiance mutuelle entre les États membres permet de simplifier et d'accélérer la procédure.

3.2.2. Limitation des motifs de refus

La principale faiblesse du système d'entraide judiciaire est qu'il prévoit d'amples motifs de refus. Ces motifs suscitent la méfiance, ce qui peut entraver, voire empêcher, la coopération, et ils permettent l'exercice d'un large pouvoir discrétionnaire. La coopération n'est pas obligatoire en tant que telle, mais les parties contractantes s'accordent la coopération la plus large possible.

Dans le système de reconnaissance mutuelle, l'exécution d'une décision étrangère est obligatoire, sauf si un motif de refus peut être invoqué, les motifs de refus faisant l'objet d'une liste exhaustive et étant limités aux motifs juridiques objectifs de refuser la coopération. Tous les motifs discrétionnaires sont en principe supprimés.

3.2.3. Délais

Dans le système d'entraide judiciaire, il n'existe normalement pas d'obligation en matière de délais. L'article 6, paragraphe 2, de la convention d'entraide judiciaire de 1959 dispose que "*les objets, ainsi que les originaux des dossiers et documents, qui auront été communiqués en exécution d'une commission rogatoire, seront renvoyés aussitôt que possible par la partie requérante à la partie requise, à moins que celle-ci n'y renonce.*"

Le système de reconnaissance mutuelle prévoit au contraire des délais précis. En fait, les décisions-cadres du Conseil relatives au mandat européen d'obtention de preuves et au mandat d'arrêt européen fixent plusieurs délais pour les demandes d'exécution et pour l'exécution proprement dite. Il est nécessaire de se concentrer sur les délais car ils facilitent et accélèrent la coopération judiciaire.

Cela est vrai même si le non-respect des délais n'entraîne pas de véritables sanctions. La fixation de délais crée surtout un climat de confiance et de sécurité pour l'autorité d'émission, en lui donnant une idée du délai dans lequel sa demande sera exécutée et en obligeant l'autorité d'exécution à la tenir informée en cas d'impossibilité de respecter les délais prévus.

3.3. Nécessité d'apporter des solutions dans le domaine de l'obtention de preuves

Les praticiens insistent sur la nécessité d'apporter des solutions dans le domaine de l'obtention de preuves¹. Compte tenu des problèmes posés par le cadre juridique actuel, il semble opportun de prévoir des dispositions différentes en matière de reconnaissance mutuelle et de réfléchir à un autre champ d'application, qui serait moins limité que celui du mandat européen d'obtention de preuves.

¹ Gisèle Vernimmen-Van Tiggelen et Laura Surano, *op. cit.*, p. 10.

3.3.1. Prévoir des dispositions différentes en matière de reconnaissance mutuelle

Il semble indispensable de réduire au maximum, voire totalement, la période durant laquelle le mandat européen d'obtention de preuves coexistera avec l'entraide judiciaire.

Pour ce faire, on ne peut se contenter d'"aménager" le mandat européen d'obtention de preuves, en lui conférant par exemple un champ d'application général. En réalité, la solution que représente le mandat européen d'obtention de preuves est fondamentalement viciée par une approche qui ne se prête pas à la collecte de preuves.

Néanmoins, un retour à l'entraide judiciaire n'est pas souhaitable. Sur le plan politique, il serait difficile d'éviter l'impression d'un retour en arrière¹. En outre, le traité de Lisbonne indique clairement que "*la coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires*" et que les mesures adoptées doivent viser "*à établir des règles et des procédures pour assurer la reconnaissance, dans l'ensemble de l'Union, de toutes les formes de jugements et de décisions judiciaires*".

Il faut donc prévoir un système de reconnaissance mutuelle, car il présente des avantages pour la coopération judiciaire en matière pénale, mais un système différent.

L'objectif général doit être de disposer d'un système de reconnaissance mutuelle présentant des améliorations notables, telles qu'une limitation radicale des motifs de refus, une judiciarisation totale, la suppression de la double incrimination et la fixation de délais. Cependant, la procédure doit continuer de s'appuyer sur la souplesse du système d'entraide judiciaire en matière pénale.

Si l'on souhaite que cette combinaison fonctionne, il ne faut pas prendre comme point de départ la reconnaissance mutuelle telle qu'elle est décrite dans les instruments existants. Il faut inverser le processus et partir du système existant d'entraide judiciaire pour créer un système efficace et souple de reconnaissance mutuelle, tel qu'il ressort tant de la convention d'entraide judiciaire de 1959 que de la convention d'entraide judiciaire de l'UE de 2000, et recourir à des instruments pratiques tels que le Réseau judiciaire européen.

¹ Rapport national de la Belgique pour l'"Analyse de l'avenir de la reconnaissance mutuelle en matière pénale dans l'Union européenne", *op. cit.*, p. 29.

3.3.2. Champ d'application proposé pour le nouveau cadre juridique

Comme indiqué précédemment, le principal inconvénient du mandat européen d'obtention de preuves est son champ d'application beaucoup trop limité. Lui conférer une portée tout à fait générale constituerait une solution idéale en vue d'une simplification du processus. Cette solution permettrait de remédier aux critiques dont fait actuellement l'objet le mandat européen d'obtention de preuves en donnant au magistrat la possibilité de solliciter, dans une même demande, des mesures de perquisition (déjà visées par le mandat européen d'obtention de preuves) et les dépositions des personnes présentes sur le lieu de la perquisition (exclues dudit mandat).

Néanmoins, il serait erroné d'appliquer les mêmes règles à toutes les mesures d'enquête, qui peuvent être de nature très différente. Il convient de préserver la souplesse existante pour les mesures les plus sensibles.

3.3.3. Finalité du nouveau cadre juridique: les mesures à exécuter plutôt que les preuves à recueillir

Les commissions rogatoires concernent des mesures d'enquête qui permettent l'obtention de preuves. Le mandat européen d'obtention de preuves, quant à lui, porte sur les preuves et non sur les mesures à appliquer pour les obtenir. Il part du principe que l'autorité d'émission sait déjà quels éléments de preuve elle recherche. Le choix des mesures d'enquête revient à l'autorité d'exécution. Cette approche pose problème en ce sens qu'elle ne respecte pas pleinement le principe de reconnaissance mutuelle, étant donné que la décision judiciaire nationale à exécuter concerne une mesure et non un élément de preuve, et qu'elle laisse à l'autorité d'exécution le soin d'apprécier la "proportionnalité" de la mesure demandée.

Il convient toutefois de noter que les commissions rogatoires peuvent aisément concerner les mesures à appliquer étant donné que les motifs de refus sont tels qu'ils laissent une large marge d'appréciation à l'autorité qui reçoit la demande.

4. OBJECTIFS

L'objectif général est **d'améliorer la recherche de la vérité dans les procédures pénales** ayant une dimension transnationale. Cet objectif général contribuera à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. La nécessité d'améliorer la recherche de la vérité dans les procédures pénales remet constamment en question l'efficacité et la qualité des systèmes de justice pénale. Elle est essentielle en vue de la prévention et de la répression de la criminalité ainsi que pour la protection des accusés. Plus généralement, il s'agit d'un facteur important permettant de renforcer la confiance des citoyens dans leur système national et dans le cadre de l'UE, et en particulier leur confiance dans la capacité du système à prévenir la criminalité et à sanctionner les auteurs d'infraction et dans le fait que les personnes accusées à tort seront innocentées.

L'objectif général se compose de plusieurs objectifs spécifiques pertinents pour l'instrument en question:

1. Accélérer la procédure: le règlement rapide des affaires pénales est essentiel du point de vue tant de l'efficacité que de la qualité du système. La justice a besoin de temps pour être rendue correctement, mais il faut éviter les retards superflus, qui ont une incidence négative sur la qualité des preuves. Par ailleurs, chaque personne accusée a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable.
2. Garantir la recevabilité des éléments de preuve: pour pouvoir servir au règlement d'une affaire, les preuves doivent être recevables devant un tribunal. La collecte de preuves dans un autre État crée des problèmes particuliers à cet égard étant donné que les règles régissant la recevabilité et la collecte des preuves diffèrent souvent entre l'État requérant/d'émission et l'État requis/d'exécution.
3. Simplifier la procédure: compte tenu de l'augmentation du nombre d'affaires transnationales dans l'UE, il importe que les magistrats puissent coopérer sur l'ensemble du territoire de l'Union en recourant à des procédures simples. Les exigences procédurales devraient être limitées à ce qui est strictement nécessaire, étant donné que des contraintes excessives tendent à dissuader les autorités judiciaires de coopérer entre elles.
4. Maintenir un niveau élevé de protection des droits fondamentaux, en particulier des droits procéduraux: le fait que le traitement d'une affaire nécessite ou non la collecte de preuves dans un autre État membre ne devrait pas porter atteinte aux droits des personnes concernées, en particulier le droit à un procès équitable.

5. Réduire les coûts financiers.
6. Accroître la confiance mutuelle et la coopération entre les États membres.
7. Préserver les spécificités des systèmes nationaux et leur culture juridique: l'obtention de preuves fait partie des domaines où il existe des différences importantes entre les systèmes nationaux, ces différences étant souvent profondément ancrées dans la culture juridique ainsi que dans l'histoire de l'État membre concerné. Il est donc essentiel d'améliorer la coopération en matière d'obtention de preuves sans remettre en question les aspects fondamentaux des systèmes nationaux ni les différences qui existent entre ceux-ci.

5. OPTIONS POLITIQUES EN VUE DE RÉSOUDRE LE PROBLÈME

Option A: Pas de nouvelle mesure au sein de l'Union européenne

Cette option suppose que l'UE ne prend pas de nouvelle mesure (acte législatif, instrument non législatif, soutien financier) pour résoudre le problème. Le cadre juridique actuel serait maintenu et, comme indiqué précédemment, instruments de reconnaissance mutuelle et instruments fondés sur le principe d'entraide judiciaire continueraient de coexister. Dans ce cas, les praticiens seraient obligés de recourir à différents types d'instruments pour traiter les différents aspects d'une même affaire (par exemple, un mandat européen d'obtention de preuves pour recueillir des documents et une demande d'entraide judiciaire pour prendre des dépositions de témoins). L'application des instruments de reconnaissance mutuelle n'étant pas obligatoire, les praticiens se contenteraient peut-être de recours aux instruments d'entraide judiciaire¹.

¹ Cela s'est déjà vérifié dans le cas de la décision-cadre relative aux décisions de gel et il est probable qu'il en ira de même pour la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves.

Option B: Adoption de mesures non législatives

Cette option suppose que l'UE ne prendrait pas de mesures législatives, mais adopterait des mesures non législatives:

- pour sensibiliser les esprits sur cette question, par exemple en proposant des formations aux praticiens;
- pour améliorer la compréhension mutuelle, par exemple en élaborant un manuel ou des fiches nationales;
- pour veiller à la bonne mise en œuvre des instruments de reconnaissance mutuelle, par exemple en établissant un système d'évaluation.

Cette option maintiendrait la situation juridique actuelle dans laquelle les praticiens doivent recourir à une multitude d'instruments de coopération pour obtenir des preuves auprès d'autres États membres.

Option C: Abrogation de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves (et retour à l'entraide judiciaire)

Cette option suppose que l'UE abroge les instruments existants fondés sur la reconnaissance mutuelle qui sont applicables en matière d'obtention de preuves, en particulier la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves. La coopération dans ce domaine serait régie au sein de l'Union européenne par les instruments existants en matière d'entraide judiciaire (à savoir la convention d'entraide judiciaire de 1959 du Conseil de l'Europe et ses protocoles, la convention de Schengen de 1990 et la convention d'entraide judiciaire de l'UE de 2000 et son protocole).

Les instruments existants fondés sur la reconnaissance mutuelle ne sont pas satisfaisants et ont parfois été critiqués pour avoir créé des difficultés supplémentaires par rapport au système d'entraide judiciaire. Ainsi, la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves n'est applicable qu'à certains types d'éléments de preuves (preuves préexistantes et directement disponibles), elle a ajouté de nouveaux motifs de refus (tels que le principe de territorialité) et elle est plus formaliste (procédure de validation). Si cette option était retenue, le système d'entraide judiciaire serait rétabli en tant que régime juridique applicable à la coopération entre les États membres.

Option D: Nouvelles mesures législatives au sein de l'Union européenne

Cette option suppose que l'UE améliore encore le cadre juridique existant fondé sur le principe de reconnaissance mutuelle, permettant ainsi une coopération plus rapide et efficace. Les principaux avantages du principe de reconnaissance mutuelle sont les suivants:

- uniformisation (utilisation d'un formulaire unique ne nécessitant pas de traduction ultérieure);
- fixation de délais pour la reconnaissance et l'exécution de la demande;
- garanties minimales;
- limitation des motifs de refus.

Option D.1.: Amélioration limitée du mandat européen d'obtention de preuves (deuxième décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves)

Cette option consisterait à compléter les instruments de reconnaissance mutuelle existants, en particulier la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves. L'adoption d'un nouvel instrument (deuxième décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves) permettrait de viser tous les types d'éléments de preuves.

Ce cadre juridique amélioré remplacerait le système d'entraide judiciaire au sein de l'Union européenne.

Option D.2.: Remplacement de tous les instruments existants par une décision d'enquête européenne de portée globale

Cette option supposerait l'adoption d'un nouvel instrument juridique (la "décision d'enquête européenne"), qui fournirait une base juridique unique pour l'exécution de tous les types de mesures d'enquête dans l'ensemble de l'Union européenne et qui remplacerait tous les instruments existants (à la fois d'entraide judiciaire et de reconnaissance mutuelle).

Compte tenu des faiblesses que présentent les instruments de reconnaissance mutuelle existants décrits précédemment, la décision d'enquête européenne permettrait d'adopter une nouvelle approche fondée sur la reconnaissance mutuelle qui mettrait l'accent sur les mesures à exécuter plutôt que sur les preuves à recueillir. La décision d'enquête européenne limiterait également de manière radicale le nombre de motifs de refus et fixerait des délais précis. Pour les mesures les plus sensibles, elle maintiendrait la souplesse du système d'entraide judiciaire.

La décision d'enquête européenne présenterait en outre une base juridique unique qui renforcerait la sécurité juridique du système dans son ensemble et réduirait les contraintes qu'il impose aux praticiens.

6. ANALYSE D'IMPACT

L'impact de chaque option est mesuré ci-dessous selon le niveau d'influence qu'elle aurait sur des questions spécifiques relevant des **droits économiques, sociaux et fondamentaux**. Le but de cette analyse est de fournir des informations claires permettant de comparer les options l'une à l'autre ainsi que par rapport au statu quo et de les classer en fonction des objectifs fixés.

L'impact économique comprend les coûts occasionnés (par exemple, les coûts liés aux ressources humaines et aux infrastructures, le cofinancement de projets, les coûts d'exécution,...) par la mise en œuvre de l'action. Dans ce contexte, il convient de prendre en considération les incidences probables de la proposition sur les dépenses publiques, mais également les avantages de la mesure à moyen et long terme.

L'impact social est évalué essentiellement au regard de la bonne administration de la justice (impact sur les responsabilités de l'administration publique), de la confiance des citoyens dans la capacité de leur État et des institutions européennes à lutter contre la criminalité et à assurer la sécurité et, enfin, du niveau de satisfaction des praticiens par rapport à leurs attentes.

L'impact sur les **droits fondamentaux** doit aussi être examiné en raison de la compatibilité nécessaire de l'action de l'UE avec la Charte des droits fondamentaux. Bien que toutes les options décrites ci-dessous respectent les droits fondamentaux, certaines auront toutefois un impact positif ou négatif sur certains droits, recensés comme suit dans la présente évaluation:

- le droit à la liberté et à la sûreté (chapitre II: libertés);
- le droit à une bonne administration (chapitre V: citoyenneté).

Tableau des symboles: "-" désigne les coûts et "+" les avantages

Faible intensité	- / +
Intensité moyenne	-- / ++
Haute intensité	--- / +++
Aucun impact	0

6.1. Option A: pas de nouvelle mesure dans l'Union européenne

Cette option ne réglerait pas le problème et ne conduirait pas à la simplification des procédures nécessaire pour une bonne administration de la justice demandée par les autorités judiciaires¹. Aucun impact positif n'est attendu dans le cadre de cette option, bien au contraire. L'évolution actuelle vers une plus grande confusion et une plus grande complexité a ralenti l'amélioration de la coopération judiciaire en matière pénale par la reconnaissance mutuelle dans l'UE et la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Comme indiqué précédemment, la première critique a trait à la fragmentation et à la complexité des différents instruments fondés sur la reconnaissance mutuelle. Cette situation ne pourra qu'empirer lorsque la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves sera mise en œuvre en 2011. Si l'introduction du principe de reconnaissance mutuelle dans le domaine de l'extradition, c'est-à-dire le mandat d'arrêt européen, a été une réussite, tel n'a pas été le cas pour l'obtention de preuves. La différence entre les situations précitées peut s'expliquer par le fait que, en ce qui concerne l'extradition, le système de reconnaissance mutuelle a complètement remplacé le système d'entraide judiciaire. Ces deux systèmes continueront au contraire à coexister dans le domaine de l'obtention de preuves: l'autorité d'émission / requérante peut occasionnellement choisir de recourir soit à l'entraide judiciaire, soit à la reconnaissance mutuelle, les règles applicables étant différentes

¹ Rapport général sur le séminaire "Coopération judiciaire: de l'attente des praticiens à la politique législative de l'Union" (à l'occasion du dixième anniversaire du réseau judiciaire européen en matière pénale), doc. 5682/09 EJM 5 COPEN 16.

de même que, parfois, les autorités compétentes. La fragmentation sera renforcée par le fait que le mandat européen d'obtention de preuves ne couvre qu'une partie des types de preuves et coexiste à côté d'instruments reposant sur l'entraide. Les praticiens devraient recourir à différents types d'instruments pour différents aspects d'une même affaire, par exemple un mandat européen d'obtention de preuves pour la collecte de documents et une demande d'entraide judiciaire pour les dépositions de témoins. Compte tenu de la possibilité de recourir à l'entraide judiciaire pour obtenir les objets, documents ou données relevant du champ d'application de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves si ceux-ci font partie d'une demande d'entraide plus large ou si l'autorité d'émission estime que, dans le cas d'espèce, cela faciliterait la coopération avec l'État d'exécution (article 21 de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves), il est à craindre que la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves ne soit jamais utilisée par les praticiens, comme c'est déjà le cas de la décision-cadre relative au gel des avoirs¹. Cette situation, qui doit absolument être évitée, affaiblira encore la confiance des citoyens dans la capacité de leurs États membres et des institutions européennes à prendre des mesures appropriées pour améliorer leur sécurité.

Cette option du "statu quo" n'a pas d'impact économique discernable ou mesurable mais, à moyen et long terme, elle aurait un impact économique négatif dû à la réorganisation des autorités judiciaires des différents États membres et à la perte de temps et de moyens découlant de la mise en œuvre de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves, alors que celle-ci aurait dû permettre une coopération judiciaire plus rapide et plus efficace en matière pénale².

En ce qui concerne les impacts sociaux, cette option pourrait, avec le temps, entraîner un manque de confiance entre les États membres de l'UE susceptible de conduire au développement de différentes pratiques dans le domaine de l'obtention de preuves. Cette évolution irait à l'opposé de l'objectif poursuivi par l'Union européenne.

Enfin, l'impact sur les droits fondamentaux est négatif. En raison des nombreuses difficultés exposées ci-dessus, l'absence d'action pour améliorer la situation actuelle compromettra le droit du citoyen à une bonne administration ainsi que son droit à la sûreté et à la liberté, car la désorganisation des autorités compétentes nuira à l'efficacité de la lutte contre la criminalité et, par voie de conséquence, au droit des citoyens de vivre dans une société dotée d'un niveau élevé de sécurité.

¹ Voir les réponses au questionnaire du RJE, *op. cit.*

² COM(2003) 688 final, p. 2.

6.2. Option B: mesures non législatives

Cette option, qui ne concerne que les mesures non législatives, n'a pas d'impact économique précisément mesurable. En ce qui concerne l'adoption de recommandations, il n'est pas aisé de quantifier l'impact économique sur les budgets nationaux car celui-ci dépendrait entièrement des méthodes choisies par les différents États membres pour les appliquer. Le coût financier de l'introduction de telles mesures devrait toutefois être modéré.

Cette option pourrait avoir un certain impact social car la pratique de la coopération judiciaire connaîtrait une amélioration sensible à la suite de la mise en œuvre de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves. Les mesures non législatives pourraient consister en des formations ou en l'élaboration d'un manuel ou de fiches nationales.

L'impact sur les droits fondamentaux est difficile à évaluer. En effet, si l'adoption de mesures non législatives devrait apporter certaines améliorations, certaines incertitudes demeurent concernant leur impact positif réel sur les droits fondamentaux.

→ *Impact positif:*

Des mesures non législatives comme la formation des autorités judiciaires ou l'élaboration d'un manuel ou de fiches nationales pourraient apporter des améliorations sensibles. Dans ce domaine, il pourrait être extrêmement intéressant pour les praticiens de savoir quelles sont les procédures applicables dans chaque État membre pour chaque type de preuve. La compilation de fiches nationales ou l'élaboration d'un manuel pourraient certainement faciliter le travail des autorités judiciaires. Cela leur éviterait de perdre à chaque fois du temps pour s'enquérir des procédures suivies par l'État membre requis. L'établissement de fiches nationales pourrait également inciter les États membres à réfléchir à leurs propres pratiques nationales et à les harmoniser.

L'échange de bonnes pratiques et l'adoption de recommandations offrent également d'autres possibilités de parvenir à un certain degré d'harmonisation entre les autorités compétentes de l'UE en ce qui concerne la procédure à suivre pour chaque type de preuve.

→ *Impact négatif:*

L'élaboration d'un manuel, comme l'a montré l'expérience du manuel relatif au mandat d'arrêt européen, est une lourde tâche. Un manuel utile et pratique ne doit pas être trop compliqué tout en étant complet. Dans la mesure où chaque État membre aura des pratiques internes et susceptibles d'évoluer, ce type de manuel pourrait ne pas répondre aux attentes des praticiens.

Les fiches nationales nécessitent une bonne coordination entre les instances compétentes de chaque État membre car les pratiques internes peuvent différer en fonction de l'autorité compétente chargée de l'affaire. Sans cette coordination, les fiches nationales perdraient leur utilité. En outre, leur mise à jour est très astreignante et requiert une attention régulière de la part des États membres. La "fiche belge" du RJE a fait ressortir la difficulté de cette mise à jour. Enfin, des mesures non législatives telles que des recommandations sont en règle générale rarement mises en œuvre. Le niveau de conformité dépend du seul bon vouloir de chaque État membre.

L'objectif consistant à poursuivre l'amélioration du cadre juridique existant ne peut être réalisé au moyen de cette option. Les modestes avantages qu'elle présente ne sont pas suffisants pour éviter les perturbations et la confusion attendues lorsque la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves sera mise en œuvre.

6.3. Option C: abrogation de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves (retour à l'entraide judiciaire)

Cette option suppose que l'UE abroge les instruments de reconnaissance mutuelle existants applicables dans le domaine de l'obtention de preuves, en particulier la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves.

Au niveau économique, cette option a un impact substantiel. La mise en œuvre de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves (date limite: 19 janvier 2011) serait suspendue par les États membres, ce qui entraînerait une réduction des coûts et du travail administratif.

La situation resterait inchangée et tout continuerait de fonctionner comme actuellement. Toutefois, comme expliqué dans l'exposé des motifs de la proposition de la Commission concernant le mandat européen d'obtention de preuves¹, la situation actuelle n'est pas satisfaisante et une amélioration du cadre juridique est nécessaire. La coopération dans le domaine de l'obtention de preuves est lente et inefficace parce qu'elle utilise les procédures traditionnelles d'entraide judiciaire, même si l'on tient compte des améliorations apportées par la convention du 29 mai 2000 et son protocole de 2001. Les différences entre les législations nationales font également obstacle à une bonne coopération. Dès lors, à moyen et long terme, l'absence d'amélioration du cadre juridique aura un impact négatif sensible.

Le retour à l'entraide judiciaire aurait un impact social important. Avec la récente entrée en vigueur du traité de Lisbonne et la nouvelle adoption du programme de Stockholm - qui consacrent tous deux le principe de reconnaissance mutuelle -, le signal adressé aux citoyens et aux praticiens serait fortement contradictoire et ne correspondrait pas au mandat politique donné par le Conseil européen en décembre 2009.

L'impact sur les droits fondamentaux est difficile à apprécier: le scénario de la "surcomplexité" ne se concrétisera pas mais les faiblesses que présente la situation actuelle subsisteront, et cette dernière ne s'améliorera pas avec l'abrogation de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves.

→ *Impact positif:*

Laisser la situation en l'état a un impact positif: les procédures d'obtention de preuves ne seront pas compliquées davantage par la mise en œuvre de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves. Les règles bien établies continueraient à s'appliquer et cette "relance" du système de l'entraide judiciaire présenterait des avantages non négligeables: ce cadre juridique permet une coopération vaste et souple, à condition que les autorités concernées soient désireuses de pratiquer cette coopération, et l'entraide judiciaire est en outre applicable à toutes les mesures d'enquête sans nécessiter de preuves préexistantes.

¹ COM(2003) 688 final, p. 4, points 15 et suivants.

→ *Impact négatif:*

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne consacre la poursuite du développement de la coopération judiciaire sur la base du principe de reconnaissance mutuelle. Le programme de Stockholm préconise l'abrogation de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves et son remplacement par un instrument global fondé sur la reconnaissance mutuelle. Vu l'importance de cette invitation politique, il serait difficile de procéder à l'abrogation de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves sans présenter simultanément un instrument global relatif à l'obtention de preuves.

Le retour au système traditionnel d'entraide judiciaire tel qu'il était ne semble pas souhaitable.

Ce système présente en outre d'importants inconvénients:

- l'existence de nombreux motifs de refus, liés pour l'essentiel à "l'ordre public" qui permet à la "méfiance" ou à la "mauvais volonté" d'entraver ou même d'empêcher la coopération;
- la possibilité d'un filtre gouvernemental, même s'il est rarement utilisé en pratique;
- l'absence de délais précis;
- l'exigence de la double incrimination autorisée pour les mesures de perquisition et de saisie (et, par extension, pour les mesures coercitives).

Dans l'exposé des motifs de sa proposition concernant le mandat européen d'obtention de preuves, la Commission a également souligné que certaines améliorations étaient nécessaires dans ce domaine et a rappelé les conclusions du premier exercice d'évaluation consacré à l'entraide judiciaire en matière pénale¹, réalisé à la suite des observations et des critiques émanant de différentes sources.

6.4. Option D: nouvelles mesures législatives

Option D.1: amélioration limitée du mandat européen d'obtention de preuves (deuxième décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves)

Cette option consiste à compléter l'actuelle décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves et à intégrer dans son champ d'application tous les types de preuves.

¹ JO C 216 du 1.8.2001.

L'impact économique est important: l'amélioration substantielle apportée par cette option dans le fonctionnement de la coopération entre les États membres dans le domaine de l'obtention de preuves entraînera, au stade initial de la mise en œuvre, une charge financière accrue. En effet, la formation et la réorganisation des autorités compétentes nécessiteront un investissement au tout début du processus de mise en œuvre. Cependant, on peut s'attendre, à moyen et long terme, à ce que les procédures à suivre pour obtenir des preuves dans d'autres pays soient plus rapides et moins pesantes, avec pour conséquence un raccourcissement des procédures pénales. Les avantages économiques seront sans doute largement supérieurs aux coûts prévus.

Sur le plan social et des droits fondamentaux, cette option aurait un impact positif. La simplification du cadre juridique conduirait à une meilleure administration de la justice et renforcerait la confiance des citoyens et des praticiens dans la capacité de leur État et des institutions européennes à lutter contre la criminalité.

→ *Impact positif:*

La décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves constitue un point de départ pour incorporer l'obtention de tous les types de preuves dans un régime juridique unique. Un autre impact positif est l'unification du cadre juridique et, par conséquent, la simplification des procédures fondées sur le seul principe de reconnaissance mutuelle.

→ *Impact négatif:*

La décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves a fait l'objet de critiques. La négociation de cet instrument a été longue et difficile. Il contient certaines dispositions complexes par rapport à d'autres instruments de reconnaissance mutuelle (procédure de validation) et constitue dans une certaine mesure un retour en arrière si on le compare aux instruments d'entraide judiciaire (introduction de la clause de territorialité). Il existe un risque important que les difficultés rencontrées lors de la négociation de la première décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves se reproduisent ou augmentent lors de la négociation de la deuxième décision-cadre. Il est probable que les États membres qui ont obtenu des arrangements ou des dérogations dans le contexte de la première décision-cadre, qui ne couvre que les types de preuves simples, demanderont à pouvoir bénéficier des mêmes privilèges pour les mesures plus sensibles qui seront couvertes par la deuxième décision-cadre (expertise, interception de télécommunications, ...). Si cette option est retenue, la période transitoire (allant de la mise

en œuvre de la première décision-cadre en janvier 2011 jusqu'à la mise en œuvre intégrale de la deuxième décision-cadre) sera une période très délicate et il est à craindre qu'on ne puisse en attendre aucun véritable progrès ni aucune simplification. Enfin, si la deuxième décision-cadre ne fait que compléter la première décision-cadre sans la remplacer totalement, le risque de fragmentation du cadre juridique ne sera pas écarté, alors qu'il s'agit d'une question importante pour les praticiens. Il resterait nécessaire d'adresser plusieurs demandes en fonction de la nature de l'acte demandé.

Option D.2: remplacement de tous les instruments existants par une décision d'enquête européenne de portée globale

Cette option nécessiterait l'adoption d'un nouvel instrument juridique (la "décision d'enquête européenne") offrant une base juridique unique pour l'exécution de tous les types de mesures d'enquête dans l'ensemble de l'Union européenne et remplaçant tous les instruments existants (les instruments d'entraide judiciaire comme les instruments de reconnaissance mutuelle).

Elle aurait un impact économique important: le remplacement de tous les instruments existants fera peser, au stade initial de la mise en œuvre, une charge financière accrue sur le fonctionnement de la coopération entre les États membres dans le domaine de l'obtention de preuves. En effet, un nouveau cadre juridique devra être mise en œuvre par les praticiens, qui seront formés à cette fin. La réorganisation qui devra être réalisée au tout début de la mise en œuvre aura un coût mais, par ailleurs, des procédures plus aisées, plus rapides et plus cohérentes pour l'obtention de preuves remplaceront le cadre actuel plus complexe. Les avantages économiques à moyen et long terme qui découleront d'une coopération fluide entre les États membres et du raccourcissement des procédures pénales seront sans doute largement supérieurs aux coûts.

Sur le plan social et des droits fondamentaux, cette option aura un impact positif. Le cadre juridique unique répondra à la demande des praticiens. Il répondra également au souci de protection des citoyens et de lutte contre la criminalité. Enfin, la capacité des États membres et des institutions européennes à évaluer leurs politiques et instruments et, si nécessaire, à les modifier, peut être considérée comme un signe de maturité et une preuve de bonne gestion.

→ *Impact positif:*

Premièrement, le remplacement du régime juridique existant dans le domaine de l'obtention de preuves en matière pénale par un instrument unique reposant sur le principe de reconnaissance mutuelle et couvrant tous les types de preuves est présenté comme la solution la plus efficace pour simplifier le cadre juridique dans le domaine de l'obtention de preuves.

Repartir de zéro aurait un certain impact positif car les États membres ne seraient pas liés par des dérogations ou des arrangements préexistants.

Cette option pourrait répondre aux critiques formulées à l'égard tant de l'entraide judiciaire que de la reconnaissance mutuelle en ce qui concerne le mandat européen d'obtention de preuves:

- entraide judiciaire: nombreux motifs de refus, filtre gouvernemental toujours possible, aucune obligation en termes de délais pour l'exécution des demandes, aucun formulaire standard à utiliser, exigence de la double incrimination autorisée pour les mesures de perquisition et de saisie;
- mandat européen d'obtention de preuves: portée très limitée, retour en arrière et nombreux motifs de refus.

Enfin, il faut souligner que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne introduira également une nouvelle procédure de vote au sein du Conseil (la majorité qualifiée), ce qui permettra plus difficilement à un seul État membre d'imposer des dérogations.

→ *Impact négatif:*

Un instrument juridique unique ne présente de l'intérêt que s'il apporte une valeur ajoutée par rapport aux conventions et décisions-cadres existantes et permet effectivement de réaliser l'objectif consistant à disposer d'un instrument unique et efficace dans le domaine de l'obtention de preuves. Il faut toutefois être réaliste: le processus de négociation de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves a été long et difficile, et il est probable qu'il en ira de même lors de la procédure d'adoption de ce nouvel instrument. Certains États membres demanderont sans doute de pouvoir conserver les arrangements ou les dérogations adoptés dans des instruments précédents de reconnaissance mutuelle, ce qui réduira l'efficacité du nouvel instrument.

7. EXAMEN COMPARATIF DES DIFFÉRENTES OPTIONS

7.1. Tableau récapitulatif du rapport coût-avantages

Coût (-)/avantages (+)

Option	Impact économique	Impact social	Impact sur les droits fondamentaux
A	négatif: - (à moyen/long terme) positif: 0	négatif: - positif: 0	négatif: --- positif: 0
B	négatif: - positif: +	négatif: - positif: +	négatif: - positif: +
C	négatif: - positif: ++	négatif: -- positif: 0	négatif: -- positif: +
D1	négatif: -- positif: ++	négatif: 0 positif: ++	négatif: 0 positif: ++
D2	négatif: -- positif: +++	négatif: 0 positif: +++	négatif: 0 positif: +++

7.2. Avantages et inconvénients des différentes options

Option	Avantages	Inconvénients
A	Aucun avantage	<p>Pas d'amélioration par rapport à la situation actuelle</p> <p>Maintien d'un cadre juridique complexe</p> <p>Risque de non application de la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves</p> <p>Ne répond pas aux attentes du praticien</p>
B	Certaines améliorations escomptées dans la pratique	<p>L'établissement d'un manuel sur des pratiques qui risquent de changer est un travail fastidieux et de longue haleine (et peut-être inutile)</p> <p>Mise en œuvre escomptée des recommandations: très faible</p> <p>Ne répond pas aux attentes du praticien</p>

C	<p>Évite une surcomplexité dans le domaine de l'obtention de preuves</p> <p>Retour à des pratiques connues</p>	<p>Le retour à l'entraide judiciaire est un signal politique négatif pour les praticiens et les citoyens</p> <p>Ne donne pas suite au mandat politique qui figure dans le programme de Stockholm, à savoir proposer un nouvel instrument global</p> <p>Ne répond pas aux attentes du praticien</p>
D1	<p>Simplification du cadre juridique actuel (remplacement du cadre juridique de l'entraide judiciaire) - fin de la coexistence entre l'entraide judiciaire et le principe de reconnaissance mutuelle</p> <p>Intégration des avantages du principe de reconnaissance mutuelle</p>	<p>Pas de simplification du cadre juridique actuel (étant donné que plusieurs instruments de reconnaissance mutuelle seront applicables)</p> <p>Nombreuses critiques concernant le texte de base (directive-cadre sur le mandat européen d'obtention de preuves I) de la part des experts et des praticiens</p> <p>Difficultés à prendre du recul par rapport aux arrangements/dérogations acquises au titre du mandat européen d'obtention de preuves (première décision-cadre)</p> <p>Difficultés pendant la période transitoire</p> <p>Ne répond pas aux attentes du praticien</p>
D2	<p>Un seul et unique instrument pour ce domaine</p> <p>Fin de la coexistence entre l'entraide judiciaire et le principe de reconnaissance mutuelle</p> <p>Intégration des avantages du principe de reconnaissance mutuelle</p> <p>Ne répond pas aux attentes du praticien</p>	<p>Négociation probablement difficile (difficulté de conserver une valeur ajoutée)</p>

7.3. Examen comparatif des différentes options

Objectifs	A	B	C	D1	D2
Accélérer la procédure	-	-	-	x	x
Assurer l'admissibilité des éléments de preuve	-	-	-	-	x
Simplifier la procédure	-	-	x	x	x
Maintenir un niveau élevé de protection des droits fondamentaux, en particulier des droits procéduraux	-	-	-	x	x
Réduire les coûts	-	-	-	-	x
Renforcer la confiance mutuelle et la coopération	-	-	-	x	x
Préserver les spécificités des systèmes nationaux et leur culture juridique	x	x	x	x	x

L'option A (aucune action) ne semble pas souhaitable, à la lumière de ce qui précède. L'option B semble insuffisante pour améliorer la situation actuelle et l'option C présente certains inconvénients notables sur le plan politique.

Les options D1 ou D2 apporteraient certainement des améliorations au cadre juridique actuel, en mettant fin à la coexistence des deux systèmes (entraide judiciaire et reconnaissance mutuelle). Les avantages des instruments de reconnaissance mutuelle, tels que les délais et le formulaire, simplifieront et accéléreront la procédure d'obtention de preuves dans un autre État membre. Les avantages économiques et sociaux, indiqués ci-dessus, sont un point positif, ainsi que l'impact sur les droits fondamentaux.

Par rapport à l'option D1, l'option D2 est considérée comme la meilleure option au regard des objectifs visés:

- Accélérer la procédure:
 - o délais précis applicables à chaque type de mesures;
 - o principe général selon lequel les mesures d'enquête devraient être exécutées dans l'État membre d'exécution avec la même célérité et selon la même priorité que pour une affaire nationale ("principe de l'assimilation").

- Assurer l'admissibilité des éléments de preuve
 - o participation des autorités d'émission à l'exécution de la mesure.
- Simplifier la procédure:
 - o les praticiens ont un seul et unique instrument à appliquer;
 - o souplesse dans l'exécution de la mesure.
- Maintenir un niveau élevé de protection des droits fondamentaux: neutre.
- Réduire les coûts: découle de la simplification et de l'accélération des procédures (cf. ci-dessus).
- Renforcer la confiance mutuelle et la coopération: coopération accrue et plus systématique, tout en permettant le maintien de contacts directs.
- Préserver les spécificités des systèmes nationaux et leur culture juridique: une directive laisserait les États membres libres de déterminer quelles mesures seraient les plus appropriées pour réaliser les objectifs de la directive, compte tenu des spécificités de leurs systèmes nationaux et de leur culture juridique. Cette dernière se trouverait en outre renforcée du fait de la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle et de l'approche souple prévue concernant les mesures les plus sensibles.

8. SUIVI ET ÉVALUATION

Afin de déterminer si et dans quelle mesure les objectifs de la proposition sont atteints, il sera utile d'établir une comparaison entre la situation actuelle (entraide judiciaire avec, dans une certaine mesure, coexistence de celle-ci avec la reconnaissance mutuelle) et la situation dans le cadre de l'application du nouvel instrument.

Cette évaluation sera rendue difficile par le manque de données statistiques fiables et/ou comparables disponibles actuellement dans les États membres.

La pratique mise en place au Conseil concernant l'évaluation du recours au mandat d'arrêt européen, bien que ne pouvant encore être considérée comme un exercice statistique rigoureux au niveau de l'UE, montre que l'évaluation sur la base d'informations quantitatives est possible et indéniablement utile. Toutefois, la collecte de ce type d'informations dans le domaine de la preuve est beaucoup plus compliquée. Il conviendrait néanmoins de s'attacher à trouver des solutions permettant de comparer les situations actuelle et future au regard des objectifs mentionnés plus haut.

Il faudrait en particulier que les indicateurs annuels suivants soient ou deviennent disponibles:

- nombre de demandes d'entraide judiciaire et nombre de décisions d'enquête européenne émises et reçues dans chaque État membre;
- nombre de demandes d'entraide judiciaire et nombre de décisions d'enquête européenne émises qui ont donné lieu à exécution;
- nombre de demandes d'entraide judiciaire et nombre de décisions d'enquête européenne émises qui ont donné lieu à refus d'exécution;
- durée moyenne de la procédure entre l'émission/la réception d'une demande d'entraide judiciaire ou d'une décision d'enquête européenne et la décision d'exécution;
- délai moyen entre la décision de donner suite à la demande d'entraide judiciaire ou d'exécuter la décision d'enquête européenne et l'exécution effective de la mesure;
- durée moyenne de la procédure entre l'exécution d'une mesure sur la base d'une demande d'entraide judiciaire ou d'une décision d'enquête européenne et la transmission des éléments de preuve aux autorités requérantes/autorités d'émission;
- nombre d'affaires dans lesquelles les preuves transmises en exécution d'une demande d'entraide judiciaire ou d'une décision d'instruction européenne ont été déclarées non recevables.

Ces indicateurs seront utiles pour évaluer l'accomplissement des objectifs 1 (accélération), 2 (recevabilité) et 3 (simplification). Des données plus qualitatives seront nécessaires pour évaluer la réalisation des objectifs 4 (protection des droits fondamentaux), 6 (renforcement de la confiance mutuelle et) et 7 (préservation des systèmes nationaux). En ce qui concerne l'objectif 5 (réduction des coûts), une évaluation spécifique serait nécessaire.

9. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ, PROPORTIONNALITÉ ET DROITS FONDAMENTAUX

9.1. Base juridique et mandat politique

L'article 67, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que "l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres." et le paragraphe 3 que "l'Union oeuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires

et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales".

L'article 82, paragraphe 1, point d), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que "le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures visant: a) (...) d) à faciliter la coopération entre les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions".

Il est indiqué au point 3.1.1. du programme de Stockholm, approuvé par le Conseil européen réuni les 10 et 11 décembre 2009, que "le Conseil européen estime qu'il convient de poursuivre les travaux devant permettre la mise en place d'un système global d'obtention de preuves dans les affaires revêtant une dimension transfrontière, sur le fondement du principe de reconnaissance mutuelle. Les instruments qui existent actuellement dans ce domaine constituent un régime fragmentaire. Une nouvelle approche s'impose, qui doit être fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle tout en tenant compte de la souplesse du système d'entraide judiciaire classique. Ce nouveau modèle pourrait avoir un champ d'application plus large et devrait couvrir autant de types d'éléments de preuve que possible, eu égard aux mesures concernées." Le Conseil européen invite à remplacer tous les instruments qui existent actuellement dans ce domaine, y compris la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves, par un système qui couvrirait, dans toute la mesure du possible, tous les types d'éléments de preuve, prévoirait des délais de mise en œuvre et limiterait autant que possible les motifs de refus.

9.2. Subsidiarité

Le principe de subsidiarité vise à ce que les décisions se prennent aussi près que possible des citoyens. Selon ce principe, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire¹. L'obtention de preuve a, de par sa nature même, une dimension transfrontière qui nécessite l'intervention de l'UE.

¹ Article 5, paragraphes 1 et 3, du traité sur l'Union européenne

9.3. Proportionnalité

Eu égard au principe de proportionnalité et conformément à l'article 5, paragraphes 1 et 4, du TUE et au protocole (n° 2) qui lui est annexé, sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, l'action de l'UE dans ce domaine ne peut excéder ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif fixé.

Dans la mesure où l'objectif poursuivi est l'adoption d'un instrument juridique unique efficace aux fins de l'exécution de tous les types de mesures d'enquête dans toute l'Union européenne, remplaçant tous les instruments existants, la décision d'enquête européenne semble être le moyen le plus approprié et, dès lors, le plus proportionné pour atteindre cet objectif.

9.4. Droits fondamentaux

Toute action de l'Union européenne doit respecter les droits fondamentaux et observer les principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier du droit à la dignité humaine, à la vie et à l'intégrité physique et mentale, ainsi que du droit à un recours effectif. Lorsqu'ils appliquent la législation de l'UE, les États membres doivent agir conformément à ces droits et ces principes de manière à ne pas porter atteinte aux principes juridiques fondamentaux consacrés par l'article 6 du traité sur l'Union européenne.

Comme exposé ci-dessus, toutes les politiques envisagées doivent respecter les droits fondamentaux. Toutefois, c'est l'option de la décision d'enquête européenne qui aura l'effet le plus positif sur les droits recensés dans la présente évaluation, à savoir le droit à la liberté et à la sécurité, et le droit à une bonne administration.

ABRÉVIATIONS UTILISÉES DANS LA VERSION ANGLAISE

EIO	European Investigation Order (Décision d'enquête européenne)
UE	European Union (UE, Union européenne)
FD	Framework Decision (Décision-cadre)
EAW	European Arrest Warrant (Mandat d'arrêt européen)
EEW	European Evidence Warrant (Mandat européen d'obtention de preuves)
MLA	Mutual Legal Assistance (Entraide judiciaire)
MR	Mutual Recognition (Reconnaissance mutuelle)
EM	Member State(s) (État(s) membre(s))