

Le Mandat européen d'obtention de preuves et l'avenir de la protection des intérêts financiers de l'Union Européenne

Dr Simone White
Directorate A, Investigations and Operations OLAF

Hon Research Fellow, Institute of Advanced Legal Studies, London

The author argues that the European Evidence Warrant (EEW) has the potential to speed up national investigations in the areas of the protection of the financial interests of the European Union. This is because the legislator has taken care to include a wide range of related offences, exempting them from the requirement of double criminality. Evidence will have to be produced within 60 days of receipt of the EEW. However, it must be remembered that the EEW only concerns a narrow range of evidence and that further mutual recognition provisions will have to be adopted if a wider range of evidence is to circulate more speedily throughout the European Union. The work of OLAF, the anti-fraud office, would benefit from a monitoring of the EEW and other instruments adopted on the basis of mutual recognition. Consideration should be given to including a requirement for monitoring in the next Justice, Security and Liberty Programme of Action. This would help to assess how instruments such as the EEW are used, what problems are encountered by practitioners and what are the limits of mutual recognition.

La décision-cadre du Conseil relative au mandat européen d'obtention de preuves visant à recueillir des objets, des documents et données dans le cadre d'une procédure pénale finit son long périple législatif, commencé en 2003¹ avec la publication le 30 décembre 2008 de la décision-cadre 2008/978/JHA² dans le Journal Officiel de l'Union Européenne. L'adoption de cette décision-cadre marque une nouvelle étape dans la concrétisation de la reconnaissance mutuelle en matière pénale prévue par le programme de la Haye³. Elle complète la décision-cadre 2002/584/JAI⁴ relative au mandat d'arrêt européen et la décision-cadre 2003/577/JAI⁵ relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve. Fondé sur le principe de la reconnaissance mutuelle, le mandat européen d'obtention de preuves a pour but d'améliorer la coopération judiciaire entre les Etats membres de l'Union.

Cette décision-cadre vise les objets, documents ou données détenus par un tiers ou résultant de la perquisition, y compris au domicile d'un suspect, les relevés de l'utilisation de tous services, y compris de transactions financières, les procès-verbaux des dépositions, interrogatoires et auditions, et les autres documents, dont les résultats d'enquête spéciales.

1. Un nouvel instrument juridique de protection des intérêts financiers de l'Union européenne

¹ Pour le parcours juridique, voir <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=238262&language=en&mailer=true>

² JO L 350 du 30.12.2008, p 72.

³ JO C 53 du 3.3.2005.

⁴ JO L 190 du 18.7.2002, p. 1.

⁵ JO L 196 du 2.8.2003, p. 45.

Le mandat européen d'obtention de preuves peut être utilisé pour les infractions relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union. De plus, pour certaines infractions, la reconnaissance ou l'exécution du mandat ne sera pas subordonnée à la double incrimination, même s'il est nécessaire d'opérer une perquisition ou une saisie. Ces infractions sont citées à l'article 14 et incluent la participation à une organisation criminelle, la corruption, la fraude (y compris la fraude portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes au sens de la convention du 26 juillet 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes), le blanchiment des produits du crime, le faux-monnayage et la contrefaçon de monnaie, y compris l'euro, le racket et l'extorsion de fonds, la falsification de documents administratifs et de moyens de paiement, le trafic de faux, et enfin la falsification de moyens de paiement. Ce sont là autant d'infractions propres à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Les motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution sont strictement limités.

Par ailleurs, la décision-cadre introduit pour la première fois des délais de reconnaissance, d'exécution et de transfert⁶. Toute décision de refus de reconnaissance ou d'exécution est prise dès que possible et au plus tard trente jours à compter de la réception par l'autorité d'exécution compétente. À moins qu'il existe des motifs de report ou qu'elle dispose déjà des objets, documents ou données demandés, l'autorité d'exécution en prend possession sans tarder dans un délai de soixante jours à compter de la réception, par l'autorité d'exécution compétente, du mandat européen d'obtention de preuves. L'État d'exécution peut cependant suspendre le transfert des objets, documents ou données dans l'attente de l'issue d'un recours. Si l'autorité judiciaire d'émission le souhaite, la transmission peut être effectuée au moyen du système de télécommunications sécurisé du Réseau judiciaire européen.

Ces délais devraient constituer dans la pratique un véritable progrès et changer radicalement le rythme des échanges entre autorités judiciaires à l'intérieur de l'Union.

Quelques bémols

Il convient cependant de mettre deux petits bémols à cette situation, encourageante par ailleurs.

Certain modes d'obtention de preuve sont exclus de la présente décision-cadre et devront faire l'objet d'un autre instrument de reconnaissance mutuelle. Le mandat ne peut être émis en vue de demander à l'autorité d'exécution de mener des actes d'enquête⁷. L'échange d'informations concernant les condamnations pénales s'effectue conformément à la décision 2005/876 du 21 novembre 2005⁸. Ce "saucissonnage" est regrettable mais compréhensible: dans le domaine de la preuve, le législateur a préféré procéder par paliers, en commençant par la matière la moins résistante au changement, à savoir certaines preuves déjà obtenues. Cette approche peut néanmoins déboucher sur une preuve à géométrie variable et sur une européanisation de la preuve très échelonnée dans le temps.

Le Programme de Stockholm pour la période 2010-2014 et concernant un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens⁹ envisage un système complet d'obtention de la preuve comprenant également un cadre juridique européen sur la preuve électronique, un

⁶ Article 15.

⁷ Article 4, paragraphe 2.

⁸ JO L 322 du 9.12.2005, p.33.

⁹ COM(2009) 262.

système européen de mandata d'amener tenant compte des opportunités fournies par la vidéo conférence et des principes minimaux pour faciliter l'admissibilité mutuelle des preuves entre les États, y compris en matière de preuves scientifiques.

Par ailleurs, l'Allemagne a négocié une clause d'exemption («opt-out») et peut subordonner, au moyen d'une déclaration, l'exécution d'un mandat d'obtention de preuves au contrôle de la double incrimination dans les cas qui concernent le terrorisme, la cybercriminalité, le racisme, la xénophobie, le sabotage, le racket, l'extorsion de fonds et l'escroquerie, s'il est nécessaire d'opérer une perquisition ou une saisie pour exécuter le mandat. Cela est le cas sauf si l'autorité d'émission a déclaré qu'en vertu du droit de l'État d'émission, l'infraction concernée répond aux critères décrits dans la déclaration. Les députés européens avaient demandé que cette clause soit supprimée, car selon eux, elle n'avait pas sa place dans un instrument juridique d'envergure européenne.

L'importance d'un monitoring

L'Office Européen Anti-Fraude espère une bonne application de cet instrument, qui se traduirait par une action plus rapide et plus efficace consécutive à ces enquêtes préliminaires associant plusieurs États membres. L'article 20 prévoit un suivi de la bonne application de la décision-cadre. Si un État membre rencontre des difficultés répétées, il en informe le Conseil afin que celui-ci l'aide à évaluer, au niveau des États membres, la mise en œuvre de la décision-cadre.

L'OLAF tirerait aussi profit d'un monitoring annuel, qui lui permettrait tout d'abord d'identifier la fréquence d'utilisation du mandat d'obtention de preuves dans les affaires relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, puis d'illustrer les bonnes pratiques y afférentes. Cette remarque vaut également pour le mandat d'arrêt européen et pour l'exécution de décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve.

L'articulation du mandat d'obtention de preuves avec les instruments d'assistance mutuelle existants est certainement une «affaire à suivre» et le monitoring peut à cet égard fournir des éléments intéressants. Il importe de recenser les difficultés rencontrées par les praticiens et de tester les limites de la reconnaissance mutuelle dans le prochain programme concernant la justice, la sécurité et la liberté.