

APPEL À CONTRIBUTIONS POUR UNE INITIATIVE (sans analyse d'impact)

Le présent document a pour objet de donner des informations sur les travaux de la Commission au public et aux parties prenantes, pour que ces derniers puissent formuler des observations et participer efficacement aux consultations.

Nous invitons ces groupes à exprimer leur point de vue sur la manière dont la Commission envisage le problème et les solutions possibles, et à nous communiquer toute information pertinente en leur possession.

INTITULE DE L'INITIATIVE	Directive concernant la décision d'enquête européenne
DG CHEFFE DE FILE – UNITE RESPONSABLE	DG JUST – A.5
TYPE PROBABLE D'INITIATIVE	Initiative législative
CALENDRIER INDICATIF	Date de commencement prévue: T3 2025 Fin prévue: T4 2026
INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES	Obtention de preuves dans un autre pays de l'UE - Commission européenne

Le présent document est publié à titre purement informatif. Il ne préjuge pas de la décision finale de la Commission quant à la poursuite de cette initiative ou à son contenu final. Tous les éléments de l'initiative décrits dans le présent document, y compris son calendrier, sont susceptibles d'être modifiés.

A. Contexte politique, définition du problème et analyse de la subsidiarité

Contexte politique

La directive 2014/41/UE concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale (ci-après la «directive DEE») constitue le principal instrument de coopération judiciaire transfrontière de l'UE aux fins de l'obtention de preuves auprès d'un autre État membre. Elle s'applique depuis le 22 mai 2017 et fonctionne bien dans la pratique. Toutefois, plusieurs rapports récents soulignent que d'autres aspects des enquêtes transfrontières doivent être intégrés dans l'instrument et recommandent des améliorations législatives ciblées. Ces rapports comprennent i) [le rapport final sur la dixième série d'évaluations mutuelles](#)¹; ii) [le rapport final du groupe de haut niveau sur l'accès aux données aux fins d'une répression efficace](#); iii) le document de travail des services de la Commission intitulé «[Évaluation de l'effet donné par les États membres à la recommandation \(UE\) 2022/915 du Conseil du 9 juin 2022 relative à la coopération opérationnelle des services répressifs](#)»²; iv) les conclusions d'Eurojust³ et du [réseau judiciaire européen en matière pénale](#)⁴ (voir «Nécessité pratique d'une action de l'Union» ci-dessous).

Dans sa lettre de mission, la présidente de la Commission européenne von der Leyen a chargé le commissaire McGrath d'«élaborer une stratégie sur l'utilisation des technologies numériques, y compris l'IA, afin de rendre les systèmes de justice civile et pénale de l'UE plus efficaces, plus résilients et plus sûrs». Dans la [stratégie ProtectEU](#)⁵ et la [feuille de route pour un accès licite et effectif aux données à des fins répressives](#), la Commission entreprend d'évaluer la nécessité de renforcer la décision d'enquête européenne (ci-après la «DEE»). Ces travaux contribueront à lutter plus efficacement contre la grande criminalité organisée en renforçant la coopération judiciaire et en dotant les systèmes de justice pénale de l'UE d'outils efficaces pour faire face aux menaces émergentes. Les participants au forum de haut niveau sur l'avenir de la justice pénale de l'UE ont exprimé leur soutien à des modifications ciblées.

¹ Approuvé par le comité de coordination dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (CATS) le 21 novembre 2024.

² SWD(2025) 36 final du 31.1.2025.

³ Operational Topic on Interception of Telecommunication, Summary and compilation of replies, juin 2024.

⁴ Commentaires et conclusions de la 59^e réunion plénière du réseau judiciaire européen (RJE) (Prague, du 9 au 11 novembre 2022).

⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «ProtectEU: une stratégie européenne de sécurité intérieure» [COM(2025) 148 final].

Problème que l'initiative vise à résoudre

L'initiative porte sur deux aspects principaux:

1. Les améliorations à apporter à la collecte transfrontière d'éléments de preuve en matière pénale, conformément aux conclusions de la dixième série d'évaluations mutuelles. Le rapport met en évidence plusieurs ajouts qui permettraient de combler les lacunes du cadre juridique. Il relève l'absence de règles spécifiques dans le cadre juridique de la DEE, ce qui complique la collecte transfrontière d'éléments de preuve dans la pratique et risque de se traduire par une insécurité juridique en ce qui concerne la recevabilité des preuves obtenues au moyen de la DEE. Les ajouts et/ou modifications portent plus précisément sur i) l'utilisation de moyens techniques destinés à suivre les déplacements d'une personne et/ou ses conversations sur le territoire d'un autre État membre; ii) la procédure pour demander le consentement à l'utilisation, en tant qu'éléments de preuve dans le cadre d'une procédure pénale, d'informations précédemment partagées par les services répressifs; iii) le formulaire de DEE (annexe A de la directive DEE); iv) la règle de la spécialité; v) les dispositions concernant l'interception des télécommunications; vi) l'observation transfrontalière et le lien entre la directive DEE et l'article 40 de la convention d'application de l'accord de Schengen.
2. La fragmentation du paysage juridique dans les différents États membres en ce qui concerne la participation à distance, par visioconférence depuis un autre État membre, des suspects, des personnes poursuivies et des victimes de la criminalité aux audiences. À l'heure actuelle, ce type de participation n'est pas réglementé au niveau de l'UE, ce qui entraîne une incohérence des pratiques, des obstacles qui entravent l'accès à la justice et l'exercice de la libre circulation, et une insécurité juridique. Pour les victimes de la criminalité, intégrer des règles qui régissent leur participation à distance aux audiences pénales dépasserait le champ d'application de l'actuelle directive sur les droits des victimes⁶ et de sa révision proposée⁷, celles-ci ne prévoyant pas les garanties procédurales et techniques spécifiques qui s'appliquent à la participation à distance.

Base de l'action de l'Union (base juridique et analyse de la subsidiarité)

La DEE est déjà établie au niveau de l'UE en tant qu'instrument de coopération judiciaire transfrontière en matière pénale aux fins de l'obtention de preuves. De par sa nature même, la DEE traite des questions transfrontières et ne peut dès lors pas être appliquée efficacement par des États membres individuels agissant seuls. L'UE ayant déjà exercé ses pouvoirs dans ce domaine, il convient de prendre des mesures supplémentaires au niveau de l'UE. De par leur nature transfrontière, les règles communes de participation aux audiences pénales lorsque le suspect, la personne poursuivie ou la victime de la criminalité se trouve dans un autre État membre ne peuvent être établies par aucun État membre agissant seul.

Base juridique

L'initiative est fondée sur l'article 82, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui charge la Commission de proposer des mesures visant i) 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; et ii) 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.

Nécessité pratique d'une action de l'Union

La criminalité transfrontière ne peut pas être combattue sans une coopération judiciaire transfrontière efficace. De nombreuses données montrent que le cadre juridique actuel aurait beaucoup à gagner d'un meilleur fonctionnement de l'instrument et de l'intégration d'autres aspects de la coopération transfrontière qui ne sont pas encore réglementés. Les conclusions et recommandations de la dixième série d'évaluations mutuelles confirment qu'il vaut mieux traiter ces questions au niveau de l'UE, en particulier à la lumière de la fragmentation actuelle du cadre juridique et de la divergence des pratiques nationales.

Il est nécessaire d'établir des règles communes concernant la participation à distance, par visioconférence depuis un autre État membre, des suspects, des personnes accusées et des victimes aux audiences pénales afin d'améliorer la sécurité juridique et de ne pas accroître la fragmentation des règles dans les différents États

⁶ Directive 2012/29/UE.

⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil [COM(2023) 424 final].

membres, qui risquerait à terme d'entraver la coopération judiciaire et de porter atteinte à la jouissance des droits procéduraux fondamentaux et des garanties procédurales essentielles prévues par le droit de l'Union. Légiférer sur ces questions au niveau de l'UE pourrait renforcer le droit d'assister à son procès, permettrait d'éviter les procès se déroulant en l'absence du suspect ou de la personne poursuivie et l'application de mesures coercitives très intrusives, telles que l'émission de mandats d'arrêt européens (ci-après le «MAE»), et prendrait en compte les besoins spécifiques des victimes de la criminalité en réduisant au minimum le risque de victimisation secondaire. Le besoin de définir des règles claires dans ce domaine est également apparu dans un certain nombre de demandes de décision préjudicielle adressées à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la «CJUE») sur le champ d'application de la directive DEE⁸.

B. Objectif de l'initiative et moyens de l'atteindre

L'initiative a pour objectif de donner aux États membres les moyens de lutter efficacement contre la criminalité en améliorant et en complétant les procédures de coopération judiciaire transfrontière d'obtention de preuves en matière pénale, conformément à la directive DEE. Pour ce faire, l'initiative vise les domaines qui bénéficieraient potentiellement d'une intervention législative au niveau de l'UE, comme le soulignent les rapports de la dixième série d'évaluations mutuelles et du groupe de haut niveau sur l'accès aux données aux fins d'une répression efficace. Par ailleurs, il y a lieu de prendre en compte les éclaircissements apportés par la jurisprudence de la CJUE à la directive DEE. L'initiative a également pour objectif de faciliter la participation à distance, par visioconférence depuis un autre État membre, des suspects, des personnes poursuivies et des victimes aux audiences.

Pour la plupart des domaines d'amélioration, la seule véritable solution consiste à proposer des modifications de la directive DEE. Si certains des problèmes recensés pourraient potentiellement être résolus par des mesures non législatives, ces dernières ne garantiraient pas la sécurité juridique nécessaire.

Incidences probables

Incidence probable sur la sécurité: l'initiative devrait renforcer la capacité de l'UE à combattre la criminalité transfrontière en améliorant la coopération judiciaire aux fins de l'obtention de preuves.

Incidences économiques probables: l'initiative améliorera l'efficacité des enquêtes, notamment en matière de criminalité économique (fraude, blanchiment de capitaux), ce qui profitera alors aux intérêts des États membres, du grand public et des entreprises. Si certains coûts transitoires peuvent survenir (coûts de mise à jour du système informatique décentralisé permettant la communication entre les autorités compétentes, coûts liés à la formation du personnel et à l'adaptation des procédures nationales), la plupart devraient être ponctuels ou transitoires. Les États membres pourraient avoir à s'équiper d'outils de visioconférence neufs ou actualisés capables de protéger les garanties procédurales nécessaires, ce qui pourrait entraîner des coûts pour les administrations nationales. Toutefois, ces coûts devraient être compensés par les avantages suivants: nette diminution des procès qui se déroulent en l'absence du suspect ou de la personne poursuivie, accélération des procédures judiciaires, baisse des demandes de MAE et économie des frais de transport, en particulier pour les parties qui peuvent participer à distance.

Incidences sociales probables: l'amélioration de la coopération judiciaire transfrontière permettra de renforcer la lutte contre la grande criminalité organisée (terrorisme, traite des êtres humains, cybercriminalité), ce qui profitera alors à la société en augmentant la sécurité et la sûreté publiques.

Incidences probables sur l'environnement: la diminution des déplacements induite par la participation à distance aux audiences et l'efficacité accrue des poursuites en matière de criminalité environnementale transfrontière devraient produire des effets positifs, quoique limités.

Incidences probables sur les droits fondamentaux: l'initiative devrait accroître la sécurité juridique pour les suspects, les personnes poursuivies et les victimes de la criminalité, et devrait garantir le respect des droits fondamentaux et du principe de proportionnalité. Elle devrait également faciliter l'exercice du droit à un procès équitable et public, en particulier lorsqu'une personne serait autrement dans l'impossibilité d'assister physiquement au procès. Cela réduirait donc le nombre de procès qui se déroulent en l'absence du suspect ou de la personne poursuivie et permettrait aux autorités de ne plus passer par le MAE pour assurer la comparution d'une personne. Le recours à la visioconférence devrait également faciliter la participation des victimes tout en réduisant au minimum le risque d'une victimisation secondaire.

8 Arrêt de la Cour de justice du 4 juillet 2024, FP e.a. (Procès par visioconférence), C-760/22, EU:C:2024:574; arrêt de la Cour de justice du 6 juin 2024, AVVA e.a. (Procès par vidéoconférence en l'absence de décision d'enquête européenne), affaires jointes C-255/23 et C-285/23, EU:C:2024:462. Procédure pendante de renvoi préjudiciel par le tribunale di Firenze (tribunal de Florence, Italie) dans l'affaire C-325/24.

Suivi futur

Les modalités de suivi seront analysées dans le document analytique qui accompagne l'initiative. Cette dernière inclura des dispositions légales en matière de collecte de données, ainsi que des exigences concernant l'adoption d'un rapport par la Commission sur les progrès accomplis par les États membres dans la mise en œuvre de la nouvelle législation. La Commission coopérera également avec les autorités compétentes des États membres dans la mise en œuvre de l'initiative dans le cadre de réunions de groupes d'experts. Par ailleurs, Eurojust, le réseau judiciaire européen (RJE) en matière pénale et le Parquet européen jouent un rôle important dans l'application des instruments de coopération judiciaire transfrontière. Ces institutions et forums, ainsi que d'autres réseaux professionnels, peuvent servir à recueillir auprès des praticiens des retours d'information sur l'application d'instruments spécifiques, ainsi qu'à recenser les difficultés pratiques.

C. Amélioration de la réglementation

Analyse d'impact

Le commissaire européen Dombrovskis a accordé à l'initiative une dérogation à l'obligation de réaliser une analyse d'impact, justifiée par deux raisons principales.

1. L'absence d'options: les modifications sont de nature technique et juridique et ciblent seulement des points spécifiques. Les recommandations de la dixième série d'évaluations mutuelles ont reçu un large soutien de la part des experts des États membres.
2. Aucune incidence négative significative sur le plan économique, social ou environnemental. Cette initiative devrait produire des résultats positifs, en particulier en matière de droits sociaux et fondamentaux, sans entraîner d'effets indésirables majeurs. Les coûts associés pour les autorités publiques, en particulier ceux liés à l'établissement de règles encadrant la participation à distance aux audiences pénales, devraient être compensés par un certain nombre d'avantages. Les autres coûts devraient être minimales.

En outre, l'initiative ne soulève pas de problèmes de subsidiarité. Elle est fondée sur l'article 82, paragraphe 1, du TFUE et traite seulement des aspects transfrontières de la collecte de preuves. Elle n'harmonise pas ni ne modifie les cadres juridiques nationaux qui régissent la collecte de preuves dans les affaires nationales des États membres. Étant limitée aux questions transfrontières et concernant une modification ciblée de la directive DEE existante, elle ne peut pas être efficacement mise en œuvre par des États membres individuels agissant seuls.

La directive DEE a déjà fait l'objet d'une évaluation rétrospective complète dans le cadre de la dixième série d'évaluations mutuelles, ce qui a donné lieu à des recommandations spécifiques visant à combler les lacunes législatives de la directive et à modifier les dispositions existantes. La révision actuelle est fondée sur ces travaux d'évaluation, coordonnés par le Conseil. Si les évaluations n'ont pas fourni de chiffres détaillés sur l'utilisation ou le coût de la DEE, elles ont confirmé que les États membres y avaient souvent recours, ce que les données d'Eurojust corroborent.

Les évaluations mutuelles nous amènent à conclure que l'éventail des différentes options stratégiques viables est limité.

Toutefois, un document de travail analytique des services de la Commission accompagnera l'initiative pour présenter le contexte politique, la définition du problème, la ou les décisions stratégiques qui ont été prises et les incidences attendues, notamment les résultats des consultations des parties prenantes et les futures modalités de suivi.

Stratégie de consultation

Pour élaborer l'initiative, la Commission procédera à des consultations ciblées afin de recueillir les avis d'un large éventail de parties prenantes publiques et privées, d'experts et de praticiens. Ces consultations s'appuieront sur une collecte de données à la fois qualitatives et quantitatives, et prendront la forme de contributions écrites et de réunions, notamment des réunions du forum de haut niveau de 2025 sur l'avenir de la justice pénale de l'UE.

La stratégie de consultation s'appuiera notamment sur:

- des recherches documentaires;
- des réunions d'experts;
- des questionnaires ciblés adressés aux États membres, à Eurojust, au RJE, à l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), au Parquet européen et à Europol.

Plusieurs consultations ont déjà eu lieu, comme les réunions avec des experts des États membres le 31 mars 2025 et le 2 juillet 2025, et une séance du groupe d'experts de la Commission sur la politique pénale de l'UE le 14 mai 2025.

Raisons de la consultation

La consultation vise à recueillir l'avis des parties prenantes sur l'initiative et éclairera l'analyse fondée sur des données probantes sur laquelle repose cette initiative. Elle aidera également la Commission à déterminer les éléments qu'il conviendra de faire figurer dans la proposition et à veiller à ce que la proposition aide les praticiens et préserve et renforce les droits des victimes, des suspects et des personnes poursuivies.

Public cible

Les principales parties prenantes identifiées sont les suivantes:

- les autorités nationales des États membres;
- les organismes et organes de l'UE, les réseaux de praticiens, en particulier le Parquet européen, Europol, Eurojust, la FRA et le RJE;
- les praticiens du droit et leurs associations, notamment les barreaux;
- la société civile, en particulier les ONG œuvrant en faveur du droit à un procès équitable et des droits des victimes, ainsi que les associations d'avocats de la défense (telles que le CCBE et l'Association européenne des barreaux du pénal);
- les organismes de recherche et du monde universitaire.