

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

16 décembre 2021 (*)

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Décision d’enquête européenne – Directive 2014/41/UE – Article 2, sous c), i) – Notion d’“autorité d’émission” – Article 6 – Conditions d’émission d’une décision d’enquête européenne – Article 9, paragraphes 1 et 3 – Reconnaissance d’une décision d’enquête européenne – Décision d’enquête européenne visant à obtenir des données relatives au trafic et des données de localisation liées aux télécommunications, émise par un procureur désigné comme “autorité d’émission” par l’acte national transposant la directive 2014/41 – Compétence exclusive du juge, dans le cadre d’une procédure nationale similaire, pour ordonner la mesure d’enquête indiquée dans cette décision »

Dans l’affaire C-724/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Spetsializiran nakazatelen sad (tribunal pénal spécialisé, Bulgarie), par décision du 24 septembre 2019, parvenue à la Cour le 1^{er} octobre 2019, dans la procédure pénale contre

HP

en présence de :

Spetsializirana prokuratura,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M^{me} K. Jürimäe (rapporteuse), présidente de la troisième chambre, faisant fonction de président de la quatrième chambre, MM. S. Rodin et N. Piçarra, juges,

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour HP, par M^e E. Yordanov, avocat,
- pour le gouvernement allemand, par MM. J. Möller et M. Hellmann, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement hongrois, par M. M. Z. Fehér ainsi que par M^{mes} R. Kissné Berta et M. M. Tátrai, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, initialement par M^{me} Y. Marinova et par M. R. Troosters, puis par M^{me} Y. Marinova et par M. M. Wasmeier, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 20 mai 2021,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 2, sous c), i), de la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale (JO 2014, L 130, p. 1).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre HP au cours de laquelle quatre décisions d'enquête européenne ont été émises par le ministère public bulgare en vue de la collecte de preuves en Belgique, en Allemagne, en Autriche et en Suède.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2002/58/CE

- 3 Aux termes de l'article 2, sous b) et c), de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2002, concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques) (JO 2002, L 201, p. 37) :

« Sauf disposition contraire, les définitions figurant dans la directive 95/46/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO 1995, L 281, p. 31),] et dans la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques (directive "cadre") [(JO 2002, L 108, p. 33)] s'appliquent aux fins de la présente directive.

Les définitions suivantes sont aussi applicables :

[...]

- b) "données relatives au trafic" : toutes les données traitées en vue de l'acheminement d'une communication par un réseau de communications électroniques ou de sa facturation ;
 - c) "données de localisation" : toutes les données traitées dans un réseau de communications électroniques indiquant la position géographique de l'équipement terminal d'un utilisateur d'un service de communications électroniques accessible au public ».
- 4 L'article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58 dispose :

« Les États membres peuvent adopter des mesures législatives visant à limiter la portée des droits et des obligations prévus aux articles 5 et 6, à l'article 8, paragraphes 1, 2, 3 et 4, et à l'article 9 de la présente directive lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire, appropriée et proportionnée, au sein d'une société démocratique, pour sauvegarder la sécurité nationale – c'est-à-dire la sûreté de l'État – la défense et la sécurité publique, ou assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales ou d'utilisations non autorisées du système de communications électroniques, comme le prévoit l'article 13, paragraphe 1, de la directive [95/46]. À cette fin, les États membres peuvent, entre autres, adopter des mesures législatives prévoyant la conservation de données pendant une durée limitée lorsque cela est justifié par un des motifs énoncés dans le présent paragraphe. Toutes les mesures visées dans le présent paragraphe sont prises dans le respect des principes généraux du droit [de l'Union], y compris ceux visés à l'article 6, paragraphes 1 et 2, du traité [UE]. »

5 Les considérants 5 à 8, 10, 11, 19, 30 et 32 de la directive 2014/41 sont ainsi rédigés :

- « (5) Depuis l'adoption [de 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 preuve (JO 2003, L 196, p. 45), et de 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 pénales (JO 2008, L 350, p. 72)], il est devenu manifeste que le cadre existant pour l'obtention de preuves est trop fragmenté et trop complexe. Une nouvelle approche est donc nécessaire.
- (6) Dans le programme de Stockholm, adopté par le Conseil européen les 10 et 11 décembre 2009, celui-ci a estimé qu'il convenait de poursuivre les travaux devant permettre la mise en place d'un système global d'obtention de preuves dans les affaires revêtant une dimension transfrontalière, sur le fondement du principe de reconnaissance mutuelle. Il a indiqué que les instruments qui existaient dans ce domaine constituaient un régime fragmentaire et qu'une nouvelle approche s'imposait, qui devait être fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle tout en tenant compte de la souplesse du système d'entraide judiciaire classique. Le Conseil européen a ainsi appelé de ses vœux un système global destiné à remplacer tous les instruments qui existent actuellement dans ce domaine, y compris la décision-cadre [2008/978], qui couvrirait, dans 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.
- (7) Cette nouvelle approche repose sur un instrument unique dénommé "décision d'enquête européenne". Une décision d'enquête européenne doit être émise pour faire réaliser une ou plusieurs mesures d'enquête spécifiques dans l'État exécutant la décision d'enquête européenne (ci-après dénommé "État d'exécution") en vue de recueillir des preuves. Cela comprend l'obtention de preuves qui sont déjà en possession de l'autorité d'exécution.
- (8) La décision d'enquête européenne devrait avoir une portée horizontale et devrait dès lors s'appliquer à toutes les mesures d'enquête visant à recueillir des preuves. Néanmoins, la création d'une équipe commune d'enquête et l'obtention de preuves dans le cadre d'une telle équipe nécessitent des règles spécifiques qu'il est préférable de traiter séparément. Sans préjudice de l'application de la présente directive, les instruments existants devraient donc continuer à s'appliquer à ce type de mesures d'enquête.
- [...]
- (10) La décision d'enquête européenne devrait être centrée sur la mesure d'enquête qui doit être réalisée. L'autorité d'émission est la mieux placée pour décider, en fonction de sa connaissance des éléments de l'enquête concernée, des mesures d'enquête auxquelles il y a lieu de recourir. [...]
- (11) Une décision d'enquête européenne devrait être choisie lorsque l'exécution d'une mesure d'enquête semble proportionnée, adéquate et applicable au cas en question. L'autorité d'émission devrait par conséquent vérifier si la preuve recherchée est nécessaire et proportionnée aux fins de la procédure, si la mesure d'enquête choisie est nécessaire et proportionnée aux fins de l'obtention de la preuve concernée, et si une décision d'enquête européenne devrait être émise aux fins d'associer un autre État membre à l'obtention de cette preuve. Ces mêmes vérifications devraient être effectuées dans le cadre de la procédure de validation, lorsque la validation d'une décision d'enquête européenne est requise au titre de la présente directive. L'exécution d'une décision d'enquête européenne ne devrait pas être refusée pour des motifs autres que ceux mentionnés dans la présente

directive. Néanmoins, l'autorité d'exécution devrait pouvoir choisir une mesure d'enquête moins intrusive que celle indiquée dans la décision d'enquête européenne concernée si elle permet d'atteindre des résultats similaires.

[...]

- (19) La création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union [européenne] est fondée sur la confiance mutuelle et la présomption que les autres États membres respectent le droit de l'Union et, en particulier, les droits fondamentaux. Cette présomption est toutefois réfragable. Par conséquent, s'il existe des motifs sérieux de croire que l'exécution d'une mesure d'enquête indiquée dans la décision d'enquête européenne porterait atteinte à un droit fondamental de la personne concernée et que l'État d'exécution méconnaîtrait ses obligations concernant la protection des droits fondamentaux reconnus dans la [charte des droits fondamentaux de l'Union européenne], l'exécution de la décision d'enquête européenne devrait être refusée.

[...]

- (30) Les possibilités de coopérer au titre de la présente directive en matière d'interception de télécommunications ne devraient pas être limitées au contenu des télécommunications, mais pourraient aussi concerner la collecte de données relatives au trafic et à la localisation liée à ces télécommunications, ce qui permettrait aux autorités compétentes d'émettre une décision d'enquête européenne aux fins d'obtenir des données moins intrusives sur les télécommunications. Une décision d'enquête européenne émise aux fins d'obtenir des données historiques en matière de trafic et de localisation liées aux télécommunications devrait être traitée dans le cadre du régime général applicable à l'exécution de la décision d'enquête européenne et peut être considérée, en fonction du droit national de l'État d'exécution, comme une mesure d'enquête intrusive.

[...]

- (32) Dans toute décision d'enquête européenne comprenant une demande relative à l'interception de télécommunications, il convient que l'autorité d'émission fournisse à l'autorité d'exécution des informations suffisantes, comme par exemple des informations détaillées concernant le comportement délictueux qui fait l'objet de l'enquête, afin de permettre à l'autorité d'exécution d'évaluer si cette mesure d'enquête serait autorisée dans le cadre d'une procédure nationale similaire. »

6 Sous l'intitulé « Décision d'enquête européenne et obligation de l'exécuter », l'article 1^{er} de cette directive énonce :

« 1. La décision d'enquête européenne est une décision judiciaire qui a été émise ou validée par une autorité judiciaire d'un État membre (ci-après dénommé "État d'émission") afin de faire exécuter une ou plusieurs mesures d'enquête spécifiques dans un autre État membre [...] en vue d'obtenir des preuves conformément à la présente directive.

La décision d'enquête européenne peut également être émise pour l'obtention de preuves qui sont déjà en possession des autorités compétentes de l'État d'exécution.

2. Les États membres exécutent une décision d'enquête européenne sur la base du principe de reconnaissance mutuelle et conformément à la présente directive.

3. Dans le cadre des droits de la défense applicables conformément à la procédure pénale nationale, l'émission d'une décision d'enquête européenne peut être demandée par un suspect ou une personne poursuivie, ou par un avocat agissant au nom d'un suspect ou d'une personne poursuivie.

4. La présente directive n'a pas pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques inscrits à l'article 6 [UE], y compris les droits de la défense des personnes faisant l'objet d'une procédure pénale, et il n'est porté atteinte à aucune des obligations qui incombent aux autorités judiciaires à cet égard. »

7 Aux termes de l'article 2, sous c), de ladite directive :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

c) "autorité d'émission" :

- i) un juge, une juridiction, un juge d'instruction ou un procureur compétent(e) dans l'affaire concernée ; ou
- ii) toute autre autorité compétente définie par l'État d'émission qui, dans le cas d'espèce, agit en qualité d'autorité chargée des enquêtes dans le cadre de procédures pénales, compétente pour ordonner l'obtention de preuves conformément au droit national. En outre, avant d'être transmise à l'autorité d'exécution, la décision d'enquête européenne est validée, après examen de sa conformité aux conditions d'émission prévues par la présente directive, en particulier les conditions prévues à l'article 6, paragraphe 1, par un juge, une juridiction, un juge d'instruction ou un procureur dans l'État d'émission. Lorsque la décision d'enquête européenne a été validée par une autorité judiciaire, cette dernière peut également être considérée comme une autorité d'émission aux fins de la transmission de la décision d'enquête européenne ».

8 L'article 6 de la même directive, portant sur les « [c]onditions d'émission et de transmission d'une décision d'enquête européenne », dispose :

« 1. L'autorité d'émission ne peut émettre une décision d'enquête européenne que si les conditions suivantes sont réunies :

- a) l'émission de la décision d'enquête européenne est nécessaire et proportionnée aux finalités des procédures visées à l'article 4, compte tenu des droits du suspect ou de la personne poursuivie ; et
- b) la ou les mesures d'enquête indiquées dans la décision d'enquête européenne auraient pu être ordonnées dans les mêmes conditions dans le cadre d'une procédure nationale similaire.

2. Dans chaque cas, le respect des conditions visées au paragraphe 1 est vérifié par l'autorité d'émission.

3. Lorsque l'autorité d'exécution a des raisons de penser que les conditions visées au paragraphe 1 n'ont pas été respectées, elle peut consulter l'autorité d'émission sur l'importance d'exécuter la décision d'enquête européenne. Après cette consultation, l'autorité d'émission peut décider de retirer la décision d'enquête européenne. »

9 L'article 9 de la directive 2014/41, intitulé « Reconnaissance et exécution », prévoit, à ses paragraphes 1 à 3 :

« 1. L'autorité d'exécution reconnaît une décision d'enquête européenne, transmise conformément à la présente directive, sans qu'aucune autre formalité [soit] requise, et veille à ce qu'elle soit exécutée de la même manière et suivant les mêmes modalités que si la mesure d'enquête concernée avait été ordonnée par une autorité de l'État d'exécution, à moins que cette

autorité ne décide de se prévaloir de l'un des motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution ou de l'un des motifs de report prévus par la présente directive.

2. L'autorité d'exécution respecte les formalités et procédures expressément indiquées par l'autorité d'émission, sauf si la présente directive en dispose autrement et sous réserve que ces formalités et procédures ne soient pas contraires aux principes fondamentaux du droit de l'État d'exécution.

3. Lorsqu'une autorité d'exécution reçoit une décision d'enquête européenne qui n'a pas été émise par une autorité d'émission telle qu'elle est définie à l'article 2, point c), l'autorité d'exécution renvoie la décision d'enquête européenne à l'État d'émission. »

10 L'article 11 de cette directive énumère les motifs pour lesquels la reconnaissance ou l'exécution d'une décision d'enquête européenne peut être refusée dans l'État d'exécution.

11 Le chapitre IV de ladite directive, intitulé « Dispositions particulières relatives à certaines mesures d'enquête », comprend les articles 22 à 29.

12 L'article 26 de la même directive, intitulé « Informations relatives aux comptes bancaires et autres comptes financiers », précise, à son paragraphe 5 :

« Dans la décision d'enquête européenne, l'autorité d'émission indique les raisons pour lesquelles elle considère que les informations demandées sont susceptibles d'être importantes aux fins de la procédure pénale concernée et les raisons qui l'amènent à supposer que des banques situées dans l'État d'exécution détiennent le compte ainsi que, dans la mesure où elle dispose d'une telle information, les banques qui pourraient être concernées. Elle communique également dans la décision d'enquête européenne toute information susceptible d'en faciliter l'exécution. »

13 L'article 27 de la directive 2014/41, intitulé « Informations relatives aux opérations bancaires et autres opérations financières », prévoit, à son paragraphe 4 :

« Dans la décision d'enquête européenne, l'autorité d'émission indique les raisons pour lesquelles elle considère que les informations demandées sont pertinentes aux fins de la procédure pénale concernée. »

14 L'article 28 de cette directive, intitulé « Mesures d'enquête impliquant l'obtention de preuves en temps réel, de manière continue et au cours d'une période déterminée », dispose, à son paragraphe 3 :

« Dans la décision d'enquête européenne, l'autorité d'émission indique les raisons pour lesquelles elle considère que les informations demandées sont pertinentes aux fins de la procédure pénale concernée. »

15 La décision d'enquête européenne est prévue dans le formulaire figurant à l'annexe A de ladite directive. L'en-tête de ce formulaire est rédigé comme suit :

« La présente décision d'enquête européenne a été émise par une autorité compétente. L'autorité d'émission certifie que l'émission de la présente décision d'enquête européenne est nécessaire et proportionnée aux fins des procédures qui y sont énoncées, compte tenu des droits du suspect ou de la personne poursuivie, et que les mesures d'enquête demandées auraient pu être ordonnées dans les mêmes conditions dans le cadre d'une procédure nationale similaire. Je demande l'exécution de la ou des mesures d'enquête indiquées ci-après en tenant dûment compte de la confidentialité de l'enquête et le transfert des éléments de preuve obtenus à la suite de l'exécution de la décision d'enquête européenne. »

Le droit bulgare

- 16 La directive 2014/41 a été transposée dans le droit bulgare par le zakon za evropeyskata zapoved za razsledvane (loi sur la décision d'enquête européenne) (DV n° 16, du 20 février 2018). Conformément à l'article 5, paragraphe 1, point 1, de cette loi (ci-après le « ZEZR »), l'autorité compétente, en Bulgarie, pour émettre, lors de la phase préliminaire de la procédure pénale, une décision d'enquête européenne est le procureur.
- 17 L'article 159a du Nakazatelno-protsesualen kodeks (code de procédure pénale), dans sa version applicable à l'affaire au principal, intitulé « Fourniture de données par des entreprises fournissant des réseaux et/ou des services publics de communications électroniques », prévoit :
- « (1) À la demande de la juridiction lors d'une procédure judiciaire ou sur ordre motivé d'un juge de la juridiction respectivo de première instance rendue à la demande du procureur chargé de la surveillance lors de la phase préliminaire de la procédure pénale, les entreprises fournissant des réseaux et/ou des services de communications électroniques publics fournissent les données générées au cours de leurs opérations commerciales qui sont nécessaires pour :
1. suivre et identifier la source de la connexion ;
 2. identifier le tournant de la connexion ;
 3. identifier la date, l'heure et la durée de la connexion ;
 4. identifier le type de connexion ;
 5. identifier (l'appareil) le dispositif terminal de la communication électronique de l'utilisateur ou celui présenté comme son terminal ;
 6. constater l'identificateur des cellules de données utilisées.
- (2) Les données visées au paragraphe 1 sont collectées si nécessaire pour les enquêtes concernant les infractions intentionnelles graves.
- (3) La demande d'émission d'une décision d'enquête du procureur chargé de la surveillance en vertu du paragraphe 1 doit être motivée et doit contenir les éléments suivants :
1. des informations sur le crime dont l'enquête nécessite l'utilisation de données relatives au trafic ;
 2. la description des circonstances sur lesquelles la demande est fondée ;
 3. des informations sur les personnes au sujet desquelles des données de trafic sont demandées ;
 4. la période que doit couvrir le rapport ;
 5. l'organisme d'enquête auquel les données doivent être fournies.
- (4) Dans l'ordonnance visée au paragraphe 1, le tribunal indique ce qui suit :
1. les données qui doivent figurer dans le rapport ;
 2. la période que doit couvrir le rapport ;
 3. le service d'enquête auquel les données doivent être transmises.
- (5) La période pour laquelle la transmission de données peut être demandée et ordonnée conformément au paragraphe 1 ne peut excéder six mois.

(6) Lorsque le rapport contient des informations qui ne sont pas liées aux circonstances de l'affaire et qui ne contribuent pas à leur clarification, le juge qui a délivré la décision d'enquête doit ordonner leur destruction sur proposition écrite motivée du procureur chargé de la surveillance. La destruction sera effectuée selon une procédure établie par le procureur en chef. Dans un délai de sept jours à compter de la réception de l'ordonnance, les entreprises visées au paragraphe 1 et le procureur chargé de la surveillance doivent remettre au juge qui l'a délivrée les rapports de destruction des données. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 18 Le 23 février 2018, une procédure pénale a été ouverte pour des soupçons de collecte et de mise à disposition, sur le territoire bulgare et en dehors de ce territoire, de moyens financiers qui seraient utilisés pour la commission d'actes de terrorisme. Au cours de l'enquête menée dans le cadre de cette procédure, des preuves ont été réunies au sujet de l'activité de HP.
- 19 Le 15 août 2018, sur le fondement de l'article 159a, paragraphe 1, du code de procédure pénale, le ministère public bulgare a émis quatre décisions d'enquête européenne en vue de la collecte de données relatives au trafic et de données de localisation liées aux télécommunications (ci-après les « quatre décisions d'enquête européenne »). Ces décisions, qui précisaient que cette demande émanait d'un procureur du parquet spécialisé, ont été adressées aux autorités belges, allemandes, autrichiennes et suédoises. Toutes indiquaient que HP était suspecté de financer des activités terroristes et que, dans le cadre de cette activité, il se serait entretenu par téléphone avec des personnes résidant sur le territoire du Royaume de Belgique, de la République fédérale d'Allemagne, de la République d'Autriche et du Royaume de Suède.
- 20 Il ressort de la décision de renvoi que les réponses des autorités de ces États membres aux quatre décisions d'enquête européenne font état d'informations relatives aux communications téléphoniques passées depuis le téléphone de HP et que ces informations sont d'une certaine importance pour apprécier si HP a commis une infraction.
- 21 Les autorités allemandes, autrichiennes et suédoises compétentes n'ont pas transmis de décision de reconnaissance des décisions d'enquête européenne. En revanche, un juge d'instruction belge a transmis une décision de reconnaissance de la décision d'enquête européenne qui avait été adressée aux autorités belges.
- 22 Le 18 janvier 2019, sur la base des preuves réunies, y compris de celles émanant des réponses des autorités des États membres concernés aux quatre décisions d'enquête européenne, HP a été mis en accusation, avec cinq autres personnes, pour financement illégal d'activité terroriste et pour appartenance à une organisation criminelle visant à financer cette activité. L'acte de mise en accusation de HP a été porté devant la juridiction de renvoi le 12 septembre 2019.
- 23 Afin d'apprécier si cette mise en accusation est fondée, la juridiction de renvoi se demande s'il est légal de demander la collecte de données relatives au trafic et de données de localisation liées aux télécommunications au moyen des quatre décisions d'enquête européenne, et si, partant, elle peut, aux fins d'établir l'infraction dont HP est accusé, utiliser les preuves recueillies au moyen de ces décisions.
- 24 En premier lieu, la juridiction de renvoi constate que l'article 2, sous c), de la directive 2014/41 renvoie au droit national pour désigner l'autorité d'émission compétente. En droit bulgare, en vertu de l'article 5, paragraphe 1, point 1, du ZEZR, il s'agirait du procureur. Cependant, elle relève que, dans le cadre d'une procédure nationale similaire, l'autorité compétente pour ordonner l'obtention des données relatives au trafic et des données de localisation liées aux télécommunications est un juge du tribunal de première instance compétent pour l'affaire concernée et que le procureur n'a, dans une telle situation, que le pouvoir d'adresser à ce juge une demande motivée. Ainsi, cette juridiction se demande si, au regard notamment du principe

d'équivalence, la compétence d'émission de la décision d'enquête européenne peut être régie par l'acte national de transposition de la directive 2014/41, ou si l'article 2, sous c), de cette directive attribue cette compétence à l'autorité qui est compétente pour ordonner l'obtention de telles données dans le cadre d'une procédure nationale similaire.

25 En second lieu, la juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si la décision de reconnaissance, prise par l'autorité compétente de l'État d'exécution sur le fondement de la directive 2014/41 et nécessaire pour obliger un opérateur de télécommunication de cet État membre à divulguer des données relatives au trafic et des données de localisation liées aux télécommunications, peut se substituer valablement à la décision qui aurait dû être prise par le juge de l'État d'émission pour garantir les principes de légalité et d'inviolabilité de la vie privée. Elle se demande, en particulier, si une telle solution serait compatible, notamment, avec l'article 6 et l'article 9, paragraphes 1 et 3, de cette directive.

26 C'est dans ces conditions que le Spetsializiran nakazatelen sad (tribunal pénal spécialisé, Bulgarie) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) Une législation nationale (article 5, paragraphe 1, point 1, du [ZEZR]) qui désigne le procureur comme l'autorité compétente, lors de la phase préliminaire de la procédure pénale, pour émettre une [décision] d'enquête européenne [aux fins de] la transmission de données relatives au trafic et [de données de] localisation en relation avec des télécommunications, est-elle conforme à l'article 2, sous c), i), de la directive 2014/41 et au principe d'équivalence, alors même que, dans un même cas de figure [au niveau] national, l'autorité compétente est un juge ?
- 2) La reconnaissance de cette [décision] d'enquête européenne par l'autorité compétente de l'État d'exécution (procureur ou juge d'instruction) peut-elle remplacer l'ordonnance d'un juge [que requiert] le droit de l'État d'émission ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

27 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 2, sous c), i), de la directive 2014/41 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un procureur soit compétent pour émettre, lors de la phase préliminaire de la procédure pénale, une décision d'enquête européenne, au sens de cette directive, visant à obtenir des données relatives au trafic et des données de localisation liées aux télécommunications, lorsque, dans le cadre d'une procédure nationale similaire, l'adoption d'une mesure d'enquête visant à accéder à de telles données relève de la compétence exclusive du juge.

28 L'article 2, sous c), de la directive 2014/41 définit, aux fins de cette directive, la notion d'« autorité d'émission ». Ainsi, cet article énonce qu'une telle autorité peut être soit, aux termes de son point i), « un juge, une juridiction, un juge d'instruction ou un procureur compétent(e) dans l'affaire concernée », soit, aux termes de son point ii), « toute autre autorité compétente définie par l'État d'émission qui, dans le cas d'espèce, agit en qualité d'autorité chargée des enquêtes dans le cadre de procédures pénales, compétente pour ordonner l'obtention de preuves conformément au droit national ».

29 Il ressort ainsi du libellé de cette disposition que l'autorité d'émission doit, dans toutes les hypothèses couvertes par ladite disposition, être compétente dans l'affaire concernée, soit en tant que juge, juridiction, juge d'instruction ou procureur, soit, lorsqu'elle n'est pas une autorité judiciaire, en tant qu'autorité chargée des enquêtes.

- 30 En revanche, l'analyse du libellé de ladite disposition ne permet pas, à elle seule, de déterminer si l'expression « compétent(e) dans l'affaire concernée » a la même signification que l'expression « compétente pour ordonner l'obtention de preuves conformément au droit national » et, partant, si un procureur peut être compétent pour émettre une décision d'enquête européenne visant à obtenir des données relatives au trafic et des données de localisation liées aux télécommunications, lorsque, dans le cadre d'une procédure nationale similaire, une mesure d'enquête visant à accéder à de telles données relève de la compétence exclusive du juge.
- 31 Il convient dès lors d'interpréter l'article 2, sous c), i), de la directive 2014/41 en tenant compte de son contexte ainsi que des objectifs de cette directive.
- 32 À cet égard, s'agissant du contexte dans lequel s'insère cette disposition, il convient de constater, premièrement, que l'article 6, paragraphe 1, sous a), de cette directive, lu en combinaison avec le considérant 11 ainsi que l'annexe A de celle-ci, impose à l'autorité d'émission une obligation de vérifier le caractère nécessaire et proportionné de la mesure d'enquête faisant l'objet de la décision d'enquête européenne, au regard des finalités de la procédure dans le cadre de laquelle cette décision a été émise et compte tenu des droits du suspect ou de la personne poursuivie.
- 33 De même, il y a lieu d'observer que, dans le cadre de certaines mesures d'enquête spécifiques, l'autorité d'émission doit fournir certaines justifications supplémentaires. Ainsi, l'article 26, paragraphe 5, de ladite directive impose, s'agissant d'informations relatives aux comptes bancaires et aux autres comptes financiers, que l'autorité d'émission indique les raisons pour lesquelles elle considère que les informations demandées sont susceptibles d'être importantes aux fins de la procédure pénale concernée. L'article 27, paragraphe 4, et l'article 28, paragraphe 3, de la même directive prévoient également, s'agissant, respectivement, des informations relatives aux opérations bancaires et aux autres opérations financières et des mesures d'enquête impliquant l'obtention de preuves en temps réel, de manière continue et au cours d'une période déterminée, que cette autorité indique les raisons pour lesquelles elle considère que les informations demandées sont pertinentes aux fins de la procédure pénale concernée.
- 34 Or, il apparaît que, tant pour vérifier le caractère nécessaire et proportionné d'une mesure d'enquête que pour fournir les justifications supplémentaires visées au point précédent, l'autorité d'émission doit être l'autorité chargée de l'enquête dans le cadre de la procédure pénale concernée, qui est ainsi compétente pour ordonner l'obtention de preuves conformément au droit national.
- 35 Deuxièmement, il ressort de l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 2014/41 que l'autorité d'émission ne peut émettre une décision d'enquête européenne qu'à la condition que la ou les mesures d'enquête visées dans cette décision auraient pu être ordonnées dans les mêmes conditions dans le cadre d'une procédure nationale similaire. Par conséquent, seule une autorité qui est compétente pour ordonner une telle mesure d'enquête en vertu du droit national de l'État d'émission peut être compétente pour émettre une décision d'enquête européenne.
- 36 En ce qui concerne les objectifs de la directive 2014/41, celle-ci vise, ainsi que cela ressort de ses considérants 5 à 8, à remplacer le cadre fragmentaire et complexe existant en matière d'obtention de preuves dans les affaires pénales revêtant une dimension transfrontalière et tend, par l'instauration d'un système simplifié et plus efficace fondé sur un instrument unique dénommé « décision d'enquête européenne », à faciliter et à accélérer la coopération judiciaire en vue de contribuer à réaliser l'objectif assigné à l'Union de devenir un espace de liberté, de sécurité et de justice, en se fondant sur le degré de confiance élevé qui doit exister entre les États membres [voir, en ce sens, arrêt du 8 décembre 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Ordres de virement falsifiés), C-584/19, EU:C:2020:1002, point 39].

- 37 Dans cette perspective, le considérant 10 de ladite directive identifie l'autorité d'émission comme étant la mieux placée pour décider, en fonction de sa connaissance des éléments de l'enquête concernée, des mesures d'enquête auxquelles il y a lieu de recourir.
- 38 Partant, l'analyse de l'article 2, sous c), i), de la directive 2014/41, lu à la lumière des considérants 5 à 8 et 10 de cette directive, conduit également à identifier l'autorité d'émission comme étant celle qui est chargée de l'enquête dans le cadre de la procédure pénale concernée et qui est ainsi compétente pour ordonner l'obtention de preuves conformément au droit national. En effet, dans le cadre d'une enquête pénale, une éventuelle distinction de l'autorité d'émission de la décision d'enquête européenne et de l'autorité qui est compétente pour ordonner des mesures d'enquête dans le cadre de cette procédure pénale risquerait de complexifier le système de coopération, et ce faisant, de compromettre l'instauration d'un système simplifié et efficace.
- 39 Il s'ensuit que, lorsque, en droit national, le procureur n'est pas compétent pour ordonner une mesure d'enquête aux fins d'obtenir des données relatives au trafic et à des données de localisation liées aux télécommunications, il ne saurait être considéré comme étant une autorité d'émission, au sens de l'article 2, sous c), i), de la directive 2014/41, compétente pour émettre une décision d'enquête européenne en vue de l'obtention de ces données.
- 40 En l'occurrence, il ressort de la demande de décision préjudicielle que, si le droit bulgare désigne le procureur comme étant l'autorité compétente pour émettre une décision d'enquête européenne dans le cadre d'une procédure pénale, celui-ci n'est pas compétent pour ordonner l'obtention de données relatives au trafic et de données de localisation liées aux télécommunications dans le cadre d'une procédure nationale similaire. En effet, la juridiction de renvoi relève que, conformément au droit bulgare, l'autorité compétente pour ordonner l'obtention de telles données est un juge du tribunal de première instance compétent pour l'affaire concernée et que le procureur n'a que le pouvoir d'adresser à ce juge une demande motivée.
- 41 Dès lors, dans une telle situation, le procureur ne saurait être compétent pour émettre une décision d'enquête européenne en vue de l'obtention de telles données.
- 42 En outre, afin de donner à la juridiction de renvoi une réponse complète, il y a lieu d'ajouter que, dans l'arrêt du 2 mars 2021, Prokuratuur (Conditions d'accès aux données relatives aux communications électroniques) (C-746/18, EU:C:2021:152, point 59), la Cour a jugé que l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58, lu à la lumière des articles 7, 8 et 11 ainsi que de l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale donnant compétence au ministère public, dont la mission est de diriger la procédure d'instruction pénale et d'exercer, le cas échéant, l'action publique lors d'une procédure ultérieure, pour autoriser l'accès d'une autorité publique aux données relatives au trafic et aux données de localisation aux fins d'une instruction pénale.
- 43 Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 40 de ses conclusions, il convient d'en déduire qu'une décision d'enquête européenne visant l'obtention de données relatives au trafic et de données de localisation liées aux télécommunications ne saurait être émise par un procureur lorsque celui-ci non seulement dirige la procédure d'instruction pénale, mais exerce également l'action publique dans le cadre d'une procédure pénale ultérieure.
- 44 En effet, si tel devait être le cas, la condition énoncée à l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 2014/41, selon laquelle l'autorité d'émission ne peut émettre une décision d'enquête européenne que si la ou les mesures d'enquête visées dans cette décision auraient pu être ordonnées dans les mêmes conditions dans le cadre d'une procédure nationale similaire, ne serait pas remplie.

45 À la lumière de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 2, sous c), i), de la directive 2014/41 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un procureur soit compétent pour émettre, lors de la phase préliminaire d'une procédure pénale, une décision d'enquête européenne, au sens de cette directive, visant à obtenir des données relatives au trafic et des données de localisation liées aux télécommunications, lorsque, dans le cadre d'une procédure nationale similaire, l'adoption d'une mesure d'enquête visant à accéder à de telles données relève de la compétence exclusive du juge.

Sur la seconde question

46 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si l'article 6 et l'article 9, paragraphes 1 et 3, de la directive 2014/41 doivent être interprétés en ce sens que la reconnaissance, par l'autorité d'exécution, d'une décision d'enquête européenne émise en vue d'obtenir des données relatives au trafic et des données de localisation liées aux télécommunications peut se substituer aux exigences applicables dans l'État d'émission, lorsque cette décision a été indûment émise par un procureur alors que, dans le cadre d'une procédure nationale similaire, l'adoption d'une mesure d'enquête visant à obtenir telles données relève de la compétence exclusive du juge.

47 À cet égard, il convient de rappeler, d'une part, que l'article 6, paragraphe 1, de cette directive fixe les conditions d'émission et de transmission d'une décision d'enquête européenne. Le paragraphe 3 de cet article précise que, lorsque l'autorité d'exécution a des raisons de penser que les conditions visées au paragraphe 1 dudit article n'ont pas été respectées, elle peut consulter l'autorité d'émission sur l'importance d'exécuter la décision d'enquête européenne. Après cette consultation, l'autorité d'émission peut décider de retirer la décision d'enquête européenne.

48 D'autre part, l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2014/41 prévoit que l'autorité d'exécution reconnaît une décision d'enquête européenne, transmise conformément à cette directive, sans qu'aucune autre formalité soit requise, et veille à ce qu'elle soit exécutée de la même manière et suivant les mêmes modalités que si la mesure d'enquête concernée avait été ordonnée par une autorité de l'État d'exécution, à moins que cette autorité ne décide de se prévaloir de l'un des motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution ou de l'un des motifs de report prévus par ladite directive.

49 Les motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution sont limitativement énumérés à l'article 11 de la même directive.

50 Il résulte ainsi de la lecture combinée de ces dispositions que l'autorité d'exécution ne saurait pallier une éventuelle violation des conditions prévues à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2014/41.

51 Cette interprétation est corroborée par les objectifs poursuivis par la directive 2014/41. En effet, il découle notamment des considérants 2, 6 et 19 de cette directive que la décision d'enquête européenne est un instrument relevant de la coopération judiciaire en matière pénale visée à l'article 82, paragraphe 1, TFUE, laquelle est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et des décisions judiciaires. Ce principe, qui constitue la « pierre angulaire » de la coopération judiciaire en matière pénale, est lui-même fondé sur la confiance mutuelle ainsi que sur la présomption réfragable que les autres États membres respectent le droit de l'Union et, en particulier, les droits fondamentaux [arrêt du 8 décembre 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Ordres de virement falsifiés), C-584/19, EU:C:2020:1002, point 40].

52 Dans cette perspective, le considérant 11 de ladite directive précise que l'exécution d'une décision d'enquête européenne ne devrait pas être refusée pour des motifs autres que ceux mentionnés dans la même directive et que l'autorité d'exécution devrait simplement pouvoir

choisir une mesure d'enquête moins intrusive que celle indiquée dans la décision d'enquête européenne concernée si elle permet d'atteindre des résultats similaires.

- 53 Ainsi, cette répartition des compétences entre l'autorité d'émission et l'autorité d'exécution constitue un élément essentiel de la confiance mutuelle qui doit gouverner les échanges entre les États membres participant à une procédure d'enquête européenne prévue par la directive 2014/41. Si l'autorité d'exécution pouvait, par une décision de reconnaissance, remédier au non-respect des conditions d'émission d'une décision d'enquête européenne, énoncées à l'article 6, paragraphe 1, de cette directive, l'équilibre du système de décision d'enquête européenne fondé sur la confiance mutuelle serait remis en question dès lors que cela reviendrait à reconnaître à l'autorité d'exécution un pouvoir de contrôle des conditions de fond de l'émission d'une telle décision.
- 54 En revanche, conformément à l'article 9, paragraphe 3, de ladite directive, l'autorité d'exécution renvoie la décision d'enquête européenne à l'État d'émission, lorsqu'elle reçoit une décision d'enquête européenne qui n'a pas été émise par une autorité d'émission telle qu'elle est définie à l'article 2, sous c), de la même directive.
- 55 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la seconde question que l'article 6 et l'article 9, paragraphes 1 et 3, de la directive 2014/41 doivent être interprétés en ce sens que la reconnaissance, par l'autorité d'exécution, d'une décision d'enquête européenne émise en vue d'obtenir des données relatives au trafic et des données de localisation liées aux télécommunications ne peut se substituer aux exigences applicables dans l'État d'émission, lorsque cette décision a été indûment émise par un procureur alors que, dans le cadre d'une procédure nationale similaire, l'adoption d'une mesure d'enquête visant à obtenir de telles données relève de la compétence exclusive du juge.

Sur les dépens

- 56 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 2, sous c), i), de la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un procureur soit compétent pour émettre, lors de la phase préliminaire d'une procédure pénale, une décision d'enquête européenne, au sens de cette directive, visant à obtenir des données relatives au trafic et des données de localisation liées aux télécommunications, lorsque, dans le cadre d'une procédure nationale similaire, l'adoption d'une mesure d'enquête visant à accéder à de telles données relève de la compétence exclusive du juge.**
- 2) **L'article 6 et l'article 9, paragraphes 1 et 3, de la directive 2014/41 doivent être interprétés en ce sens que la reconnaissance, par l'autorité d'exécution, d'une décision d'enquête européenne émise en vue d'obtenir des données relatives au trafic et des données de localisation liées aux télécommunications ne peut se substituer aux exigences applicables dans l'État d'émission, lorsque cette décision a été indûment émise par un procureur alors que, dans le cadre d'une procédure nationale similaire, l'adoption d'une mesure d'enquête visant à obtenir de telles données relève de la compétence exclusive du juge.**

Signatures

* Langue de procédure : le bulgare.