

Affaire C-66/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

24 janvier 2020

Jurisdiction de renvoi :

Procura della Repubblica di Trento (Procureur de la République de Trente, Italie)

Date de la décision de renvoi :

15 janvier 2020

Procédure de validation d'une décision d'enquête européenne visant :

XK

Procura Distrettuale della Repubblica

presso il Tribunale Ordinario di Trento

(Parquet de district de la République près le tribunal ordinaire de Trente, Italie)

[omissis]

DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE ADRESSÉE À LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

- article 267 TFUE, article 94 du règlement de procédure –

Le ministère public

[omissis] saisit la Cour de justice de l'Union européenne du renvoi préjudiciel suivant en application de l'article 267 TFUE et de l'article 94 du règlement de procédure :

La procédure au principal :

Le 14 novembre 2019, la Procura della Repubblica di Trento (Parquet de la République de Trente) a reçu la décision d'enquête européenne émise le même jour par le Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster (Service des affaires fiscales pénales et des enquêtes fiscales de Münster, République

fédérale d'Allemagne, ci-après le « Finanzamt » ou « Finanzamt Münster »), ordonnant la perquisition des locaux commerciaux de XK dans le cadre d'une enquête pour évasion fiscale en matière d'impôt sur le revenu, diligentée sur le fondement des dispositions des articles 369 et 3790 du code fiscal allemand. La décision d'enquête européenne était signée par [omissis] le directeur général du Finanzamt. La section L de la décision d'enquête européenne – à savoir le cadre devant être rempli par l'autorité judiciaire pour valider la décision d'enquête européenne émise par une autorité administrative – n'avait pas été remplie (annexe 1).

Le 20 décembre 2019, la Procura della Repubblica di Trento (Parquet de la République de Trente) a envoyé au Finanzamt Münster la confirmation de la réception de la décision d'enquête (annexe 2) accompagnée d'un courrier demandant la transmission d'une copie de la décision d'enquête européenne validée dans la section L par une autorité judiciaire, en relevant que le Finanzamt est une autorité administrative et que les autorités administratives ne peuvent émettre des décisions d'enquêtes européennes sans la validation d'une autorité judiciaire (annexe 3).

Le 8 janvier 2020, le Finanzamt Münster a envoyé un courriel à la Procura della Repubblica di Trento (Parquet de la République de Trente), dans lequel il était affirmé que la décision d'enquête européenne n'avait pas à être validée par une autorité judiciaire au motif que, en vertu de l'article 399, paragraphe 1, du code fiscal allemand, le Finanzamt exerce les fonctions de ministère public dans les procédures **[Or. 2]** d'infractions fiscales, et qu'il devait être considéré comme étant lui-même une autorité judiciaire au sens de l'article 2 de la directive (annexe 4).

Le droit italien

L'article 4, paragraphe 1, du décret législatif n° 108/17, publié au journal officiel n° 162 du 13 juillet 2017, intitulé « Norme di attuazione della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo et del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale » (Dispositions de transposition 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) dispose que « Le procureur de la République près le tribunal du chef-lieu du district dans lequel les actes requis doivent être accomplis procède, par décret motivé, à la reconnaissance de la décision d'enquête dans un délai de 30 jours à compter de sa réception ou, s'il est différent, dans le délai indiqué par l'autorité d'émission et, en tout état de cause, dans un délai qui ne peut dépasser 60 jours ».

L'article 5, paragraphe 1, du décret législatif n° 108/17 ajoute que « Lorsque l'autorité d'émission demande que l'acte soit accompli par le juge ou lorsque l'acte requis doit, en vertu de la loi italienne, être accompli par le juge, le procureur de la République reconnaît la décision d'enquête et en sollicite l'exécution auprès du juge des enquêtes préliminaires ».

L'article 10 du décret législatif n° 108/17, intitulé « Motifs de refus et de renvoi » prévoit, au paragraphe 3, que « La décision d'enquête émise par une autorité non judiciaire **ou qui n'a pas été validée par une autorité judiciaire** est renvoyée à l'autorité d'émission ».

Le droit allemand :

Le 14 mars 2017, la Représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne auprès de l'Union européenne a communiqué la déclaration suivante concernant les décisions d'enquêtes européennes émises par les autorités administratives allemandes : « Conformément à l'article 2, sous c), de la directive, les demandes émanant des autorités administratives allemandes doivent en principe être validées par le ministère public près le tribunal régional [NdT : "Staatsanwaltschaft bei dem Landgericht"] du ressort dans lequel l'autorité administrative est établie. Les Länder sont néanmoins libres de conférer la compétence de validation à un tribunal ["Gericht"] ou de définir de façon différente la compétence territoriale du ministère public en matière de validation. Les demandes émanant des autorités fiscales allemandes qui sont habilitées à mener une procédure d'enquête pénale [Or. 3] de façon autonome sur le fondement des dispositions de l'article 386, paragraphe 2, du code fiscal n'ont pas besoin d'être validées par une autorité judiciaire ou un tribunal. Dans cette hypothèse, les autorités fiscales exercent les droits et responsabilités du ministère public sur le fondement des dispositions combinées de l'article 399, paragraphe 1, du code fiscal et de l'article 77, paragraphe 1, [de l'] IRG [loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale], et agissent elles-mêmes en tant qu'autorité judiciaire au sens de l'article 2, sous c) de la directive ».

Le droit européen :

Le 3 avril 2014, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive 2014/41/UE concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale.

L'article 1^{er} de la directive définit la décision d'enquête européenne comme « 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 (ci-après dénommé "État d'exécution") en vue d'obtenir des preuves conformément à la présente directive ».

Son article 2, paragraphe 1, sous c), définit comme suit l'« 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 ;

L'article 9, paragraphe 3, de la directive dispose que « 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 ». [Or. 4]

Motifs du renvoi préjudiciel :

Dans le système de la directive 2014/41/UE, la décision d'enquête européenne doit nécessairement être une décision judiciaire. L'article 2 de la directive prévoit en effet que l'autorité d'émission doit être une autorité judiciaire, ou qu'il peut également s'agir d'une autorité administrative à condition que la décision soit ensuite validée par une autorité judiciaire.

La raison pour laquelle la décision d'enquête européenne doit nécessairement être une décision judiciaire adoptée par un juge ou un procureur (« un juge, une juridiction, un juge d'instruction ou un procureur », selon le texte de l'article 2) est très bien expliquée dans l'arrêt de la Cour du 10 novembre 2016, Özçelik (C-453/16PPU, ECLI:EU:C:2016:860), concernant le mandat d'arrêt européen.

Dans cet arrêt, la Cour a en effet, tout d'abord, précisé que « *le ministère public étant une autorité appelée à participer à l'administration de la justice pénale d'un État membre (voir, en ce sens, arrêt du 29 juin 2016, Kossowski, C-486/14, EU:2016:483, point 39), la décision d'une telle autorité doit être considérée comme étant une 'décision judiciaire', au sens de l'article 8, paragraphe 1, sous c), de la décision-cadre* ».

Dans ce même arrêt, la Cour a ensuite ajouté que « *la validation du mandat d'arrêt national par le ministère public apporte à l'autorité judiciaire d'exécution l'assurance que le mandat d'arrêt européen est fondé sur une décision ayant bénéficié d'un contrôle judiciaire. Une telle validation justifie, dès lors, le degré de confiance élevé entre les États membres, mentionné au point précédent du présent arrêt. Il en résulte qu'une décision d'un ministère public, telle que celle en cause au principal, relève de la notion de "décision judiciaire", au sens de l'article 8, paragraphe 1, sous c), de la décision-cadre* ».

Par conséquent, la Cour a déjà affirmé, au sujet du mandat d'arrêt européen, que le degré de confiance élevé entre les États membres se fonde sur la circonstance que la mesure a fait l'objet d'une validation de l'autorité judiciaire. [Or. 5]

Le Finanzamt Münster, qui est une autorité administrative, soutient qu'il peut envoyer une décision d'enquête européenne, signée par son directeur administratif, sans qu'elle ait été validée par un procureur, au motif qu'il est habilité par une norme interne du droit de la République fédérale d'Allemagne, puisque l'article 399, paragraphe 1, du code fiscal allemand dispose que les autorités fiscales exercent les droits et les responsabilités du ministère public.

La Représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne auprès de l'Union européenne semble partager cette interprétation, puisque, le 14 mars 2017, elle a communiqué une déclaration dans laquelle elle précise que les services fiscaux, dès lors qu'ils exercent les prérogatives du ministère public, doivent être considérés comme une « autorité judiciaire au sens de l'article 2, sous c) de la directive ».

La question qui se pose à la Cour dans le contexte du présent renvoi préjudiciel est de savoir si l'article 2 de la directive, qui requiert que la décision d'enquête européenne soit toujours une décision judiciaire (directement ou par validation), permet à un État membre de soustraire à la validation par une autorité judiciaire la décision d'enquête européenne émanant d'une autorité administrative, en définissant également celle-ci comme une « autorité judiciaire au sens de l'article 2 de la directive ».

La Cour a en effet déjà examiné, en matière de mandat d'arrêt européen, la question de la liberté des États membres en matière de définition de la notion d'« autorité judiciaire » au sens du droit européen.

En particulier, dans son arrêt du 27 mai 2019, OG et PI (C-508/18 et C-82/19PPU, ECLI:EU:C:2019:456) [points 48 et 49], la Cour a affirmé que « [s]i, conformément au principe d'autonomie procédurale, les États membres peuvent désigner, selon leur droit national, l'« autorité judiciaire » ayant compétence pour émettre un mandat d'arrêt européen, **le sens et la portée de cette notion ne sauraient être laissés à l'appréciation de chaque État membre** (voir, en ce sens, arrêts du 10 novembre 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, points 30 et 31, ainsi que du 10 novembre 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, points 31 et 32). **Ladite notion requiert, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme** qui, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, doit être recherchée en tenant compte à la fois des termes de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, du contexte dans lequel [Or. 6] il s'insère et de l'objectif poursuivi par cette décision-cadre (voir, en ce sens, arrêts du 10 novembre 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, point 32, et du 10 novembre 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, point 33) ».

Dans ce même arrêt, la Cour a également indiqué les caractéristiques essentielles requises pour qu'un organisme étatique puisse être qualifié d'« autorité judiciaire », en précisant que « l'« autorité judiciaire d'émission », au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, doit être en mesure

d'exercer cette fonction de façon objective, en prenant en compte tous les éléments à charge et à décharge, et sans être exposée au risque que son pouvoir décisionnel fasse l'objet d'ordres ou d'instructions extérieurs, notamment de la part du pouvoir exécutif, de telle sorte qu'il n'existe aucun doute quant au fait que la décision d'émettre le mandat d'arrêt européen revienne à cette autorité et non pas, en définitive, audit pouvoir (voir, en ce sens, arrêt du 10 novembre 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, point 42) » et a également ajouté que « l'autorité judiciaire d'émission doit pouvoir apporter à l'autorité judiciaire d'exécution l'assurance que, au regard des garanties offertes par l'ordre juridique de l'État membre d'émission, elle agit de manière indépendante dans l'exercice de ses fonctions inhérentes à l'émission d'un mandat d'arrêt européen. Cette indépendance exige qu'il existe des règles statutaires et organisationnelles propres à garantir que l'autorité judiciaire d'émission ne soit pas exposée, dans le cadre de l'adoption d'une décision d'émettre un tel mandat d'arrêt, à un quelconque risque d'être soumise notamment à une instruction individuelle de la part du pouvoir exécutif » [points 73 et 74].

En définitive, dans le système du mandat d'arrêt européen :

- la notion d'autorité judiciaire est uniforme dans toute l'Union et ne peut dépendre des normes internes des différents États membres ;
- pour qu'un organisme public puisse être considéré comme une « autorité judiciaire » au sens du droit de l'Union, il doit avoir pour caractéristique essentielle de ne pas être exposé au risque que son pouvoir décisionnel fasse l'objet d'ordres ou d'instructions extérieurs, notamment de la part du pouvoir exécutif.

Ces conclusions, qui ont été exprimées au sujet du système du mandat d'arrêt européen (décision-cadre 2002/584/JAI), peuvent être également réitérées pour le système de la décision [Or. 7] d'enquête européenne (directive 2004/41/UE), étant donné que même si elle n'a pas d'effet sur la liberté individuelle, cette décision n'en constitue pas moins une mesure très intrusive, puisque les décisions d'enquête européenne peuvent notamment ordonner des perquisitions ou des écoutes.

La Cour ayant affirmé, dans son arrêt du 24 octobre 2019, Gavanozov (C-324/17, ECLI:EU:C:2019:892) [point 26] qu'« il ressort du libellé de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2014/41 que l'émission d'une décision d'enquête européenne suppose de compléter et de signer le formulaire visé à l'annexe A de cette directive ainsi que de certifier son contenu comme étant exact et correcte », et dans la mesure où, en l'espèce, la section L (validation par l'autorité judiciaire) n'a pas été complétée, nous suspendons la procédure pour demander à la Cour de préciser si l'article 2, paragraphe 1, sous c), point ii), de la directive 2014/41/UE doit être interprété en ce sens qu'il autorise un État membre à dispenser une autorité administrative de l'obligation de faire valider une décision d'enquête européenne par une autorité judiciaire.

Le ministère public est habilité à saisir la Cour à titre préjudiciel

Le ministère public n'ignore pas qu'en vertu de l'article 267 TFUE, un renvoi préjudiciel ne peut émaner que d'une « juridiction d'un des États membres ».

Dans son arrêt du 30 juin 1966, *Vaassen-Goebbels* (61/65, ECLI:EU:C:1966:39), la Cour a défini les conditions relatives à la qualification de juridiction au sens de l'article 267 TFUE : a) l'origine légale de l'organisme, qui doit avoir été institué par une source de droit et non par un accord entre les parties ; b) sa permanence, c'est-à-dire l'exercice de fonctions de manière stable et non occasionnelle ; c) le caractère obligatoire de sa juridiction, qui implique l'exclusion de voies de recours alternatives ; d) le fait que l'organisme applique des règles de droit ; e) le respect du principe du contradictoire entre les parties ; f) l'indépendance et l'impartialité de l'organisme à l'égard des parties à la procédure.

S'agissant en particulier de la situation du ministère public dans l'ordre juridique italien, la Cour a considéré qu'il n'était pas habilité à saisir d'un renvoi préjudiciel dans l'arrêt du 12 décembre 1996, *Procédures pénales contre X* (C-74/95 et C-129/95, ECLI:EU:C:1996:491).

Cependant, dans cette affaire, il s'agissait d'une question soulevée par le ministère public dans le cadre d'une procédure pénale ouverte devant ledit ministère public, appelé à décider **[Or. 8]** s'il devait la porter à l'attention du juge. Dans ce contexte, la Cour a estimé que le ministère public n'était pas habilité à poser une question au sens de l'article 267 TFUE, puisqu'il avait pour mission, dans cette procédure « non pas de trancher en toute indépendance un litige, mais de le soumettre, le cas échéant, à la connaissance de la juridiction compétente ».

Cette motivation ne peut être reprise dans le présent contexte, puisque le ministère public italien ne participe pas à la procédure pénale ouverte en Allemagne devant le Finanzamt Münster, qu'il ne pourra exercer aucune action pénale en Italie pour les mêmes faits et qu'il n'a pas la possibilité de soumettre à l'appréciation du juge la décision d'enquête européenne émanant du Finanzamt Münster, étant donné qu'en droit italien (article 4 du décret législatif 108/17), il appartient au ministère public et non aux magistrats du siège de reconnaître la décision d'enquête européenne et de lui donner exécution, ou bien d'en refuser la reconnaissance.

En l'espèce, en effet, eu égard au droit procédural italien (article 247 du code de procédure pénale), l'acte requis (une perquisition) n'a pas à être exécuté par le juge mais relève de la compétence du ministère public. Il s'ensuit que, sur le fondement des dispositions des articles 4 et 5 du décret législatif n° 108/17, l'autorité chargée de reconnaître la décision d'enquête, ou de refuser cette reconnaissance, est le ministère public. Aucune juridiction ne participe d'aucune façon à la procédure de reconnaissance.

Il s'ensuit que dans la procédure passive de reconnaissance de la décision d'enquête européenne au sens de l'article 9 de la directive et des articles 4 et 10 du

décret législatif n° 108/17, le ministère public constitue l'organisme ayant pour mission de « trancher en toute indépendance un litige » ; il s'agit donc d'un organisme de l'État membre habilité à présenter une demande au sens de l'article 267 TFUE.

PAR CES MOTIFS

LE MINISTÈRE PUBLIC

SAISIT LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE DE LA QUESTION PRÉJUDICIELLE SUIVANTE :

L'article 2, paragraphe 1, sous c), point ii) 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 – en ce qu'il dispose que peut également être considérée comme une autorité d'émission « toute autre autorité compétente [Or. 9] 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 prévoyant que dans ce cas, toutefois, « 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 » – doit-il être interprété en ce sens qu'il permet à un État membre de dispenser une autorité administrative de l'obligation de faire valider la décision d'enquête européenne en la qualifiant d'« autorité judiciaire au sens de l'article 2 de la directive » ?

IL EST SURSIS À STATUER JUSQU'À CE QUE LA COUR SE PRONONCE

[omissis] ANNEXES : 1. Décision d'enquête européenne du 14 novembre 2019 ; 2. Accusé de réception ; 3. Courrier demandant des précisions du 20 décembre 2019 ; 4. Courrier de réponse du 8 janvier 2020.

Trente, le 15 janvier 2020

[omissis]