

DÉBUT DES ACTIVITÉS DU PARQUET EUROPÉEN VICTIMES OU AUTEURS PRÉSUMÉS D'INFRACTIONS PÉNALES PORTANT ATTEINTE AU DROIT DE L'UNION : QUELS SONT VOS DROITS ?

Le Parquet européen a démarré ses activités opérationnelles le 1^{er} juin 2021. **Organe indépendant créé via une coopération renforcée** regroupant 22 États membres ¹, ce nouveau corps d'investigation va profondément remodeler le paysage européen des enquêtes et poursuites des **infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne**. Victimes de telles infractions, personnes concernées par les enquêtes du Parquet européen ou simple citoyen, il est dans l'intérêt de chacun d'en connaître les rouages afin de faire valoir ses droits.

Lancement des activités du Parquet européen : structure et missions essentielles

Avec un budget alloué de plus de 40 millions d'euros pour 2021, le Parquet européen est chargé de mener des enquêtes sur les auteurs d'infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, telles que listées dans la Directive (UE) 2017/1371 du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, dite **Directive « PIF »**.

Les infractions poursuivies sont essentiellement les cas de **fraude en matière de TVA transfrontalière** d'un montant d'au moins 10 millions d'euros, les irrégularités, les **fraudes ayant trait aux marchés publics et aux subsides de l'Union**, les affaires de **corruption ou de criminalité organisée**. La Directive définit les « intérêts financiers de l'Union » comme l'ensemble des recettes perçues, des dépenses exposées et des avoirs qui relèvent du budget de l'Union et du budget des institutions, organes et organismes de l'Union. Tant les personnes physiques que morales peuvent être poursuivies, dès lors que l'infraction a été commise sur le territoire de l'UE ou a été commise par un ressortissant européen.

En pratique, le Parquet européen exercera ses missions à un double niveau, centralisé et décentralisé. Le niveau centralisé est composé d'un **Collège des procureurs européens**, présidé par Procureur européen en chef (actuellement Laura Codruța Kövesi, de nationalité roumaine) et d'un Procureur par État membre participant. Le Collège se divise ensuite en Chambres permanentes de trois membres, qui supervisent et dirigent les enquêtes. Le niveau décentralisé est formé par les **Procureurs européens délégués** : au nombre minimum de deux par État membres participants, ils travaillent sur le terrain, directement dans les États membres participants.

À l'issue des enquêtes, le Parquet européen est compétent pour **engager des poursuites pénales** et traduire en justice les personnes poursuivies devant les juridictions des États membres, qui restent seules compétentes en matière pénale.

Plainte auprès du Parquet européen et droit à l'information des victimes présumées

A priori, la majorité des enquêtes du Parquet européen seront ouvertes en réponse à des signalements des Institutions et organes de l'Union européenne ou des autorités des États membres. Toutefois, le Parquet peut aussi initier des enquêtes sur base d'autres sources, telles que d'éventuelles **plaintes de personnes physiques** ou morales, qu'elles s'estiment victimes ou non.

Un formulaire dédié est déjà disponible sur le site du Parquet européen :

<https://www.eppo.europa.eu/en/form/eppo-report-a-crime/>

La plainte peut être déposée par toute personne (citoyen ou non de l'Union européenne), dans n'importe quelle langue officielle de l'Union.

¹ À ce stade, tous les États membres de l'Union y participent, à l'exception de la Hongrie, le Danemark, l'Irlande, la Pologne et la Suède. Le siège du parquet européen est situé à Luxembourg.

Le Parquet européen procède alors à une première analyse de la plainte avant de décider de l'ouverture d'une enquête, de transférer le dossier à l'autorité nationale compétente (lorsque la dimension européenne de l'infraction n'est pas qualifiée) ou de ne pas donner suite.

Le règlement fondateur du Parquet européen prévoit que les **victimes présumées de l'infraction doivent être informées des suites données à leur plainte**. Par contre, l'information des personnes non-victimes qui ont signalé le comportement délictueux n'est pas automatique et dépendra des règles nationales applicables.

Lorsqu'une enquête est ouverte, le Parquet européen doit fournir à la victime des informations suffisantes afin d'éventuellement lui permettre de se **constituer partie civile** devant la juridiction de l'État membre où s'exercent les poursuites. Ce sont ensuite les règles nationales relatives au statut et aux droits des victimes d'infractions pénales qui s'appliqueront, cette matière n'étant pas régie par le droit de l'UE.

Les droits des suspects et personnes poursuivies

Jusqu'alors, certaines affaires portant sur d'importantes activités criminelles de nature transfrontalière étaient coordonnées par Europol (au stade des enquêtes) et par Eurojust (au stade des poursuites), mais restaient occasionnelles et entièrement gérées au niveau national.

La plupart des enquêtes touchant à de potentielles infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE étaient menées par l'**Office de lutte anti-fraude européen (OLAF)**, organe administratif d'enquête lié à la Commission européenne, non doté de pouvoirs coercitifs ou de poursuites. L'OLAF enquête et rédige un rapport qui peut être transmis aux Institutions de l'Union et aux autorités pénales nationales, afin que les suites appropriées soient données.

La nature administrative des investigations de l'OLAF et ses pratiques d'enquêtes soulèvent de nombreuses questions et critiques. Information tardive des personnes concernées par une enquête, pas d'accès au dossier, pas de voie de recours contre les actes de l'OLAF... Le respect des droits de la défense pose question. La récente création du poste de Contrôleur des garanties procédurales de l'OLAF est la bienvenue, mais ne règle pas tous les problèmes car cela reste une entité interne à l'OLAF et administrative.

Le **passage de relais au Parquet européen**, pour ce qui concerne les enquêtes externes, est le bienvenu. En effet, le Règlement fondateur du Parquet européen prévoit expressément que ses activités sont exercées dans le **respect total des droits des suspects et personnes poursuivies** qui sont consacrés par la **Charte des droits fondamentaux de l'Union**, notamment le droit à un procès équitable et les droits de la défense. Ainsi, un socle minimal de droits procéduraux devrait être garanti, incluant le droit à l'interprétation et à la traduction, le droit à l'information et à l'accès aux pièces du dossier, le droit d'accès à un avocat, le droit de garder le silence et d'être présumé innocent et le droit à l'aide juridictionnelle. Le droit de présenter des éléments de preuve, de demander la désignation d'experts ou une expertise et l'audition de témoins est aussi envisagé.

Si le Parquet européen fonctionne efficacement, il s'agit d'un vrai pas en avant, tant pour la protection des intérêts de l'Union que pour le respect des droits des personnes concernées par ses enquêtes.

Attention, toutefois : la création du Parquet européen ne signifie pas la suppression de l'OLAF, Eurojust, ou Europol. Ces entités vont subsister parallèlement, avec un risque de créer un labyrinthe juridique, source possible de confusions et de télescopage de compétences. La nature du Parquet européen, créé sur base du mécanisme de coopération renforcée avec seulement une partie des États membres de l'Union, et le champ de compétences de ces organes, plus large que celui du Parquet européen, ne laissait pas d'autres alternatives.

Pour remédier à ce risque, la **règle première est celle de la non-duplication des enquêtes**, autrement dit la prévention des enquêtes parallèles. Ce principe est expressément prévu dans le Règlement fondateur du Parquet européen et de l'OLAF : là où le Parquet européen décide d'ouvrir une enquête ou d'utiliser son pouvoir

d'évocation, il est **prioritaire** et les autres organes européens, mais aussi les autorités nationales, ne doivent pas mener d'actions séparément ou, si une enquête a été ouverte, elles doivent transmettre le dossier.

À cet égard, les relations entre l'OLAF et le Parquet européen sont désormais encadrées.

Le 6 juillet 2021 est entré en vigueur l'[Accord de Travail entre le Parquet européen et l'OLAF](#), visant à mettre en œuvre une coopération rapprochée entre les deux entités, dans la poursuite de leurs enquêtes.

Dans cet accord, il est notamment précisé que l'OLAF et le Parquet Européen devront systématiquement se tenir informés avant toute décision d'ouverture d'une enquête via la désignation de points de contact et un accès à leurs systèmes respectifs de gestion des dossiers. Il est également prévu que les agents de l'OLAF apportent au Parquet Européen un soutien opérationnel ou logistique ou effectuent des enquêtes complémentaires à sa demande, lorsque cela s'avère nécessaire. De l'autre côté, le Parquet informera l'OLAF lorsqu'il décidera de ne pas ouvrir une enquête, pour des raisons de compétence ou d'opportunité, mais que les faits en cause pourraient relever de la compétence de l'OLAF (manquements graves de fonctionnaires et agents européens, cas impliquant des États tiers ou États membres qui ne font pas partie de la coopération renforcée, par exemple).

Cela devrait permettre de limiter les situations de télescopage des compétences, source d'insécurité pour les personnes suspectées ou poursuivies. Reste néanmoins à observer la portée concrète de cet accord dans les méthodes de travail des deux entités.

Quant aux autorités nationales d'enquêtes, les règles de répartition des compétences ont été fixées dans les [lignes directrices](#) sur l'ouverture ou l'évocation des enquêtes par le Parquet européen et apparaissent particulièrement complexes. Prudence et vigilance sont donc de mise.

Bruxelles,
le 25 octobre 2021



Anaïs GUILLERME
Avocate counsel

agu@daldewolf.com

LAUNCH OF THE OPERATIONAL ACTIVITIES EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE VICTIMS OR SUSPECT OR ACCUSED PERSON OF CRIMINAL OFFENCES AGAINST EU LAW: WHAT ARE YOUR RIGHTS?

The European Public Prosecutor's Office (EPPO) started its operational activities on 1 June 2021. As an **independent body created through enhanced cooperation** between 22 Member States¹, this new investigative body will drastically reshape the European landscape of investigation and prosecution of criminal offences against the financial interests of the European Union. Victims of such offences, persons concerned by the investigations of the European Public Prosecutor's Office or ordinary citizens, it is in everyone's interest to know how it works in order to assert your rights.

Launch of the European Public Prosecutor's Office: structure and core tasks

With an allocated budget of more than €40 million for 2021, the European Public Prosecutor's Office is responsible for investigating in criminal offences against the Union's financial interests, as listed in Directive (EU) 2017/1371 of 5 July 2017 on the fight against to the Union's financial interests by means of criminal law, the so-called "**PIF Directive**".

The offences prosecuted are mainly cases of **cross-border VAT** fraud amounting to at least EUR 10 million, irregularities, **fraud relating to public procurement and EU funding, corruption or organised crime**. The Directive defines the «financial interests of the Union» as all revenues, expenditure and assets covered by, acquired through, or due to the Union budget and the budgets of the Union institutions, bodies, offices and agencies established pursuant to the Treaties or budgets directly or indirectly managed and monitored by them. Both natural and legal persons can be prosecuted, as long as the offence was committed on EU territory or was committed by a European national.

In practice, the European Public Prosecutor's Office will operate at two levels, centralised and decentralised. The centralised level is composed of a **College of European Prosecutors**, chaired by the European Chief Prosecutor (currently Laura Codruța Kövesi, a Romanian national) and one prosecutor per participating Member State. The College then divides into permanent Chambers of three members, which supervise and direct the investigations. The decentralised level is formed by the **European Delegated Prosecutors**: at least two per participating Member State, they work on the ground directly in the participating Member States.

Once investigations are completed, the European Public Prosecutor's Office is **competent to initiate criminal proceedings** and to prosecute the persons concerned before the courts of the Member States, which retain sole jurisdiction in criminal matters.

Complaints to the European Public Prosecutor's Office and the right to information of presumed victims

A priori, the majority of investigations by the European Public Prosecutor's Office will be initiated in response to reports from the EU institutions and bodies or the authorities of the Member States. However, the Prosecutor's Office may also initiate investigations on the basis of other sources, such as possible **complaints from natural or legal persons**, whether or not they consider themselves to be victims.

A dedicated form is already available on the European Public Prosecutor's website:
<https://www.eppo.europa.eu/en/form/eppo-report-a-crime/>

The complaint can be filed by any person (EU or non-EU citizen), in any official language of the Union.

¹ At this stage, all EU Member States are participating, except Hungary, Denmark, Ireland, Poland and Sweden. The seat of the European Public Prosecutor's Office is in Luxembourg.

The European Public Prosecutor's Office then carries out an initial analysis of the complaint before deciding whether to open an investigation, transfer the case to the competent national authority (when the European dimension of the infringement is not qualified) or not to proceed.

The founding regulation of the European Public Prosecutor's Office provides that the **alleged victims of the crime must be informed of the follow-up to their complaint**. However, the information of non-victims who have reported the criminal conduct is not automatic and will depend on the applicable national rules.

When an investigation is opened, the European Public Prosecutor's Office must provide the victim with sufficient information to enable him or her to bring a civil action before the court of the Member State where the prosecution is carried out. National rules on the status and rights of crime victims will then apply, as this matter is not governed by EU law.

The rights of suspects and prosecuted persons

Until now, some cases involving significant criminal activity of a cross-border nature were coordinated by Europol (at the investigation stage) and Eurojust (at the prosecution stage) but remained occasional and entirely managed at national level.

Most investigations into potential offences against the EU's financial interests were carried out by the **European Anti-Fraud Office (OLAF)**, an administrative investigative body linked to the European Commission, without coercive or prosecuting powers. OLAF investigates and draws up a report which can be forwarded to the EU institutions and national criminal authorities for appropriate follow-up.

The administrative nature of OLAF's investigations and its investigative practices have raised many questions and criticisms. Late information of persons concerned by an investigation, no access to the file, no means of appeal against OLAF's actions... Compliance with the rights of the defence is put into question. The recent setting-up of the post of OLAF Controller of procedural guarantees is welcome but will not solve all the problems as it remains an internal and administrative entity within OLAF.

The "handover" to the European Public Prosecutor's Office, as far as external investigations are concerned, is welcome. Indeed, the founding Regulation of the European Public Prosecutor's Office expressly provides that its activities shall be carried out in **full respect of the rights of suspects and accused persons** as enshrined in the **Charter of Fundamental Rights of the Union**, in particular the right to a fair trial and the right of defence. Thus, a minimum set of procedural rights should be guaranteed, including the right to interpretation and translation, the right to information and access to documents, the right of access to a lawyer, the right to remain silent and to be presumed innocent and the right to legal aid. The right to present evidence, to request the appointment of experts or an expert opinion and to hear witnesses is also envisaged.

If the European Public Prosecutor's Office works effectively, it will be a real step forward, both for the protection of the Union's interests and for the respect of the rights of the persons concerned by its investigations.

Be careful, however: the creation of the European Public Prosecutor's Office does not mean the abolition of OLAF, Eurojust or Europol. These entities will remain active in parallel, with the risk of creating a legal labyrinth, a possible source of confusion and overlapping competences. The nature of the European Public Prosecutor's Office, created on the basis of the enhanced cooperation mechanism with only some of the Member States of the Union, and the scope of the competences of these bodies, which is broader than that of the European Public Prosecutor's Office, left no other alternative.

To remedy this risk, **one key-principle is the non-duplication of investigations**, i.e., the prevention of parallel investigations. This principle is explicitly laid down in the founding Regulations of the EPPO and OLAF: where the European Public Prosecutor's Office decides to open an investigation or to use its power of evoca-

tion, it has priority and the other European bodies, but also the national authorities, must not take action separately or, if an investigation has been opened, they must pass on the file.

In addition, the relationship between OLAF and the European Public Prosecutor's Office is now framed. On 6 July 2021, the [Working Agreement between the European Public Prosecutor's Office and OLAF](#) entered into force, aiming to implement close cooperation between the two entities in the pursuit of their investigations.

This Working Agreement notably provides that the OLAF and the EPPO will systematically keep each other informed before any decision to open a case is made, via the appointment of contact-points and access to their case management systems. It is also foreseen that OLAF agents will provide the EPPO with operational or logistical support or carry out additional investigations at its request, when necessary. On the other hand, the EPPO also commits to inform OLAF when it decides not to open an investigation, for competence or expediency reasons, but that the facts in question could fall within OLAF's competence (e.g. serious misconduct by European officials and agents, cases involving third countries or Member States that are not part of the enhanced cooperation).

In principle, this should help to prevent situations of overlapping competences, source of legal insecurity for suspected or accused persons. However, it remains to be seen, however, how this agreement will be implemented in practice by these two bodies with their own working methods.

As for the national investigation authorities, the rules on the division of powers have been laid down in [the guidelines](#) on the initiation or evocation of investigations by the European Public Prosecutor's Office and appear to be particularly complex. Caution and vigilance are therefore called for.

Brussels,
October 25 2021



Anaïs GUILLERME
Counsel

agu@daldewolf.com