



## Unité d'assistance budgétaire

# ACTIVITÉS ET FONCTIONNEMENT DE L'OLAF

AFFAIRES BUDGETAIRES

Cette étude a été demandée par la commission des budgets.

Le présent document est publié dans les langues suivantes:

- Original: FR

Auteur: Jean-Jacques GAY  
Unité d'assistance budgétaire

Fonctionnaire responsable: Anne VITREY  
Unité d'assistance budgétaire  
B-1047 Bruxelles  
Tél: +32 (0)2 28. 44 705  
Fax: +32(0)2 28. 44 907  
E-mail: [anne.vitrey@europarl.europa.eu](mailto:anne.vitrey@europarl.europa.eu)

Manuscrit achevé en septembre 2006.

Pour obtenir des copies papier, veuillez vous adresser par:

- E-mail: [ip-budgetsupport@europarl.europa.eu](mailto:ip-budgetsupport@europarl.europa.eu)

- Site intranet: <http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/pid/1517>

Bruxelles, Parlement européen, 2006.

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

## TABLE DE MATIÈRES

---

<b>NOTES DE SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
QU'EST-CE QUE L'OLAF? .....	7
POURQUOI L'OLAF?.....	7
<b>I. SES PREROGATIVES .....</b>	<b>8</b>
1. BASES LÉGALES ET ORGANISATION.....	8
1.1 ORGANISATION DE L'OLAF.....	9
1.2 LE DÉROULEMENT D'ENQUÊTE.....	9
2. COMPÉTENCES .....	10
2.1 L'OLAF, UN SERVICE D'ENQUÊTE INDÉPENDANT AU SEIN DE LA COMMISSION EUROPÉENNE... 10	
2.2 L'INDÉPENDANCE DE L'OLAF ET DE SA DIRECTION CONTRÔLÉE PAR UN COMITÉ DE SURVEILLANCE ET UN STATUT SPÉCIAL.....	11
2.3 CONSULTATION ET COOPÉRATION AVEC LES ÉTATS MEMBRES. LE COMITÉ CONSULTATIF POUR LA COORDINATION DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE (COCOLAF) .....	11
2.4 OEUVRER EN PARTENARIAT AVEC LES ENQUÊTEURS NATIONAUX CONTRE L'INTERNATIONALE DU CRIME: LA VALEUR AJOUTÉE DE L'OLAF DANS LA CONDUITE DES ENQUÊTES EXTERNES. ... 12	
2.5 GARANTIR À TRAVERS LES ENQUÊTES INTERNES LE BON FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES.....	12
2.6 LES ENQUÊTEURS DE L'OLAF: UNE ÉQUIPE SPÉCIALISÉE DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE ANTI-FRAUDE.....	13
2.7 LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ TRANSFRONTALIÈRE ET LA FRAUDE.....	14
2.8 GARANTIR ET SÉCURISER LES DROITS DES CITOYENS EUROPÉENS.....	14
2.9 LES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES ATTRIBUÉES PAR L'AUTORITÉ BUDGÉTAIRE, POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE L'OLAF.....	15
<b>II. RAPPORTS D'ACTIVITÉS.....</b>	<b>16</b>
1. RAPPORT DE LA COMMISSION DE JUILLET 2006, SUR LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTÉ ET LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET ACTION DE L'OLAF .....	16
2. 6ÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ DE L'OLAF DU MOIS DE JUILLET 2006.....	17
2.1 QUELQUES CHIFFRES CLÉS.....	17
2.2 ENQUÊTES.....	18
2.3 INTELLIGENCE.....	18
<b>III. BILAN DE L'ACTION DE L'OLAF.....</b>	<b>19</b>
1. QUELQUES CAS SAILLANTS À RELEVER.....	19
1.1 L'ACCORD AVEC PHILIP MORRIS INTERNATIONAL.....	19
1.2 BURUNDI.....	19
2. L'ACTIVITÉ DE L'OLAF CES 5 DERNIÈRES ANNÉES, AU REGARD DE LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS EUROPÉENS.....	21
3. ENQUÊTES INTERNES AUPRÈS DES INSTITUTIONS ET AUTRES ORGANES.....	27
4. BUDGET ET RECOUVREMENT DE L'OLAF.....	28
5. UN CERTAIN NOMBRE DE CAS MITIGÉS.....	29
5.1 LE CAS IRELA.....	30
5.2 LE DIFFÉRENT MÉDIATEUR EUROPÉEN-OLAF.....	31
5.3 OLAF ET L'ACCÈS AUX DOCUMENTS.....	32
5.4 ENQUÊTES INTERNES: DÉTOURNEMENT DES FONDS DANS UNE DÉLÉGATION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE.....	33

6.	LE RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES N°1/2005 .....	34
7.	ÉTUDES.....	35
7.1	L'ÉTUDE DE LA CHAMBRE DES LORDS .....	35
7.2	L'ÉTUDE RÉALISÉE PAR L'IALS .....	35
8.	CONSTATS ET PROPOSITIONS DES 2 RAPPORTS DE L'OLAF PORTANT SUR 2003 ET 2004.....	36
9.	RAPPORT DU COMITÉ DE SURVEILLANCE.....	37
<b>IV.</b>	<b>CONCLUSIONS.....</b>	<b>38</b>
	ANNEXE: ORGANIGRAMMES DE L'OLAF AVANT ET APRÈS LA RESTRUCTURATION .....	39

## NOTE DE SYNTHÈSE

Quelle est la raison d'être de cette étude sur l'O.L.A.F demandée par la commission des budgets? Il n'est pas inutile après sept années de fonctionnement de l'Office européen de lutte antifraude, de se livrer à une première analyse de son activité et de son fonctionnement.

A observer ses prérogatives, l'on se rend compte, bien que doté d'une indépendance fonctionnelle dans l'exercice de sa mission d'enquête, que l'OLAF reste cependant un service administratif de la Commission.

Ouvrer en partenariat dans le cadre de ses enquêtes externes, avec les enquêteurs nationaux contre l'internationale du crime, garantir au travers des enquêtes internes, le bon fonctionnement des institutions et autres organes de l'Union, mais aussi sécuriser les droits des citoyens européens, restent les principales missions de l'Office.

Afin d'atteindre ses objectifs, des ressources humaines et financières significatives lui sont attribuées. Aussi, au vu de ces moyens, est-il nécessaire d'observer, au travers des rapports d'activités, l'évolution de l'action de l'OLAF et de tenter, à partir de quelques cas saillants, mais aussi de quelques résultats plus incertains- de dresser un bilan de son action.

Le rapport spécial de la Cour des Comptes 1/2005, comme diverses études externes prennent acte de certaines lacunes de l'Office, tout en suggérant quelques pistes de réflexion pour l'avenir, tandis que le rapport du Comité de surveillance estime qu'il est encore difficile de présenter une définition claire des mission de l'OLAF de leur articulation entre elles et avec celle de ses partenaires, tout en rappelant qu'il lui revient de faire des propositions d'améliorations, là où cela lui paraît nécessaire, ainsi que d'assurer l'indépendance de l'Office.

Le nouveau projet de règlement émanant de la Commission, dont le Parlement est désormais saisi, devrait permettre de réaliser certaines avancées et de lever certaines ambiguïtés.

Cette étude tente de répondre aux spécifications établies par la commission des budgets:

- l'impact des activités de l'OLAF sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, durant les cinq dernières années;
- comment les objectifs du règlement 1073/99 ont été atteints;
- les ressources humaines et financières attribuées à l'OLAF par l'autorité budgétaire, pour lui permettre d'atteindre ses objectifs;
- l'adéquation entre de telles ressources et les objectifs prévus par la législation en vigueur.

La conclusion de l'étude fait apparaître que l'OLAF, d'une manière générale, a, malgré quelques faiblesses, rempli la mission dévolue par sa réglementation.

Le nouveau projet de règlement dont le Parlement est saisi, comme la récente restructuration de l'organigramme de l'OLAF, devraient permettre certaines avancées.



## **INTRODUCTION**

### **Qu'est-ce que l'OLAF?**

L'OLAF, Office européen de lutte antifraude, a remplacé à partir du premier juin 1999, l'Unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF) dans toutes ses attributions. L'UCLAF avait été créée en 1988 au sein du Secrétariat Général sous la responsabilité directe du président de la Commission européenne. Elle devait principalement coordonner les activités des États membres avec les bureaux compétents de la Commission. Chaque année la Commission établit un rapport sur la fraude qui permet de constater l'ampleur du phénomène tant sur le plan douanier qu'agricole.

Dans le but de concevoir un instrument efficace de lutte contre la fraude, il a été décidé de créer l'OLAF, un organisme interinstitutionnel et indépendant quant à sa fonction d'enquête. L'Office exerce ses pouvoirs d'enquête en toute indépendance, sans demander ni recevoir d'instruction des institutions communautaires ou des gouvernements des États membres.

Aujourd'hui, l'activité de l'Office n'est pas limitée aux enquêtes administratives, il s'occupe entre autres de: contribuer à la coopération des États membres, définir et mettre en œuvre une stratégie globale de lutte contre la fraude, préparer des initiatives législatives et réglementaires de la Commission en matière de lutte contre la fraude au détriment des intérêts communautaires ( protection pénale des intérêts financiers de la Communauté, protection de l'euro contre le faux monnayage ), recueillir et utiliser les informations nécessaires, prêter son aide et assistance technique en ce qui concerne la formation des autres institutions.

De plus, l'Office mène aussi des enquêtes à l'intérieur des institutions européennes afin de détecter l'existence des faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, pouvant constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et des agents de la Communauté.

### **Pourquoi l'OLAF?**

Le budget communautaire est financé par l'argent des citoyens contribuables. Il est adopté, sur proposition de la Commission, par l'autorité budgétaire (Parlement Européen et Conseil).

Les politiques européennes, financées par ce biais, ont pour but la réalisation de projets d'intérêt général. Le fait d'éluder les droits et taxes qui alimentent le budget communautaire ou d'utiliser abusivement les financements communautaires se traduit donc par un préjudice au détriment du contribuable européen.

Les institutions européennes ont le devoir de garantir, à l'égard du contribuable, le meilleur usage de ses deniers et en particulier de lutter le plus efficacement possible contre la fraude. C'est la raison pour laquelle la protection des intérêts financiers de la Communauté est devenue une des priorités majeures pour les institutions européennes.

Elle recouvre des activités concernant la détection et le suivi de fraudes dans le domaine douanier, de détournements de subventions et d'évasion fiscale, dans la mesure où le budget communautaire en est affecté, ainsi que la lutte contre la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté.

Afin d'intensifier cette action, les institutions communautaires ont créé l'OLAF (acronyme français d'Office européen de lutte antifraude), le 1er juin 1999 au lendemain de la crise qui provoqua la chute de la Commission Santer, l'OLAF a été créé dans le but de protéger les intérêts financiers de l'Union européenne. Doté d'une indépendance fonctionnelle dans l'exercice de sa mission d'enquête l'OLAF reste pourtant largement un service administratif de la Commission.

Après avoir rappelé l'essentiel de ses pouvoirs, nous essaierons, au regard des divers rapports (annuels, supplémentaires, spéciaux) et études commandées, de réaliser brièvement un bilan de son action, avant de proposer quelques pistes de réflexion pour l'avenir.

## **I. SES PREROGATIVES**

### **1. Bases légales et organisation.**

Sur la base de l'article 280 du traité CE la Commission a adopté une décision instituant l'Office européen de lutte antifraude, OLAF. (Décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission, du 28 avril 1999, instituant l'Office européen de lutte antifraude [Journal officiel L 136 du 31.05.1999. Deux règlements et un accord interinstitutionnel en précisent les modalités de fonctionnement. les actes proprement dit: il s'agit du Règlement (CE) n° **1073/1999** du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) et du Règlement (EURATOM) n° 1074/1999 du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), ainsi qu'un Accord interinstitutionnel, du 25 mai 1999, entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes relatif aux enquêtes internes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

Une des innovations les plus importantes, a été introduite par le Règlement n°2185/96 du 11 novembre 1996 qui permet à la Commission de mener des enquêtes administratives externes dans les États membres, directement auprès des opérateurs économiques. La Commission peut donc déclencher des enquêtes et les faire effectuer par les agents qu'elle a mandatés. Par l'adoption des règlements n°1073/99 et 1074/99 du 23 mai 1999 relatifs aux enquêtes de l'OLAF, l'Office s'est vu transférer les pouvoirs alors conférés à la Commission notamment par le règlement de 1996.

EP/Council Regulation (EC) 1073/1999 and Council Regulation (Euratom) 1074/1999, confer on OLAF powers to conduct internal investigations and all of the Commission's powers to conduct external investigations. It provides that OLAF must conduct investigations with full respect for human rights and fundamental freedoms, including the principle of fairness, the rights of persons involved to express their views on the facts concerning them, and the principle that the conclusions of an investigation may be

based solely on elements that have evidential value. These Regulations provide that OLAF shall exercise the powers of the Commission in order to step up the fight against fraud, corruption and any other illegal activities detrimental to the Communities' financial interests.

OLAF conducts administrative investigations within the Community Institutions, bodies, offices and agencies in conformity with EP/Council Regulation (EC) 1073/1999 and Council Regulation (Euratom) 1074/1999, concerning investigations conducted by OLAF. These Regulations specify that OLAF is also charged with investigating serious matters relating to the discharge of professional duties.

Dans le courant de l'année 2006, le Parlement a été saisi d'un projet de règlement visant à modifier le règlement 1073/1999 de l'OLAF.

There was further debate about how the core functions of OLAF should develop. Notably, the European Parliament held a hearing in July whose conclusions generally endorsed OLAF's present role and status. On 24 May 2006 the Commission revised its proposal to improve OLAF's main legal base. The European Parliament and the Council are now considering this proposal.

## **1.1 Organisation de l'OLAF.**

L'OLAF développe son activité opérationnelle en jouissant d'une large autonomie. Le Directeur de l'Office, nommé pour une période 5 ans, est assisté par un Comité de surveillance composé d'experts de la lutte antifraude extérieurs aux institutions communautaires. Ses membres sont nommés conjointement par le Parlement européen, la Commission et le Conseil.

Le Directeur de l'Office peut ouvrir une enquête de sa propre initiative ou à la demande de l'institution, de l'organisme ou de l'État membre concerné. Il ne reçoit, ni n'accepte aucune instruction des gouvernements des États membres ou des institutions européennes. S'il pense que la Commission met en cause son indépendance, il bénéficie d'un pouvoir de recours devant la Cour de Justice. Il doit tenir le Comité de surveillance régulièrement informé, lequel adopte un rapport d'activités, au moins une fois par an, et le transmet aux institutions.

## **1.2 Le déroulement d'enquête.**

Une fois que l'Office décide d'ouvrir une enquête, il jouit d'un accès direct et immédiat à toute information détenue par les institutions, ainsi que d'un accès direct à leurs bâtiments. Les membres ou les fonctionnaires de l'institution concernée doivent coopérer et fournir toute information nécessaire. Les informations ainsi recueillies sont couvertes par le secret professionnel et par la réglementation en matière de protection des données.

L'enquête terminée, l'OLAF établit un rapport final, qui prend en considération les règles de procédure du droit national des États membres concernés et qui contient les recommandations du directeur de l'Office au sujet des actions à entreprendre.

Quelques types d'enquêtes externes menés par l'OLAF: dépenses directes: aides au développement et humanitaire (soupçons de fraude commise dans les pays ACP par rapport aux financements accordés en vertu de la Convention de Lomé), élargissement (gestion des fonds PHARE), politiques internes; dépenses structurelles: financements directs et fonds structurels; douanes, fiscalité et commerce extérieur agricole: faux certificats d'importation, fraude dans les domaines de la pêche, importation frauduleuse de textiles, TVA; agriculture: fraude dans le secteur, entre autres, du lin, des quotas laitiers; cigarettes: la contrebande de cigarettes qui est souvent liée à d'autres types d'activités illégales comme la fraude à la TVA, le blanchiment de capitaux, précisant que cette liste n'est pas exhaustive (voir rapport d'activités).

## **2. Compétences**

### **2.1 L'OLAF, un service d'enquête indépendant au sein de la Commission européenne.**

Les institutions communautaires et les États membres attachent une grande importance à la protection des intérêts financiers et économiques des Communautés, ainsi qu'à la lutte contre la criminalité organisée transnationale, la fraude et toute autre activité illégale préjudiciable au budget communautaire.

En effet, les atteintes aux politiques européennes commises par les criminels et les fraudeurs lèsent non seulement le budget de l'Union, mais de plus, elles nuisent à sa crédibilité.

La responsabilité de la Commission à cet égard est étroitement liée à sa mission d'exécution du budget (art. 274 du traité CE). Elle a été confirmée par l'article 280 du traité CE.

Afin de renforcer ses moyens de lutte antifraude, la Commission a donc institué en son sein, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) par sa décision 1999/352/CE, CECA, du 28 avril 1999. Elle l'a chargé d'effectuer les enquêtes administratives antifraude en lui conférant un statut spécial d'indépendance.

L'Office est entré en fonction le premier juin 1999, jour d'entrée en vigueur du Règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, et du Règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil, du 25 mai 1999, relatifs aux enquêtes effectuées par l'OLAF. Il a succédé à la Task Force « Coordination de la lutte antifraude » (UCLAF) du Secrétariat Général de la Commission, créée en 1988.

Tout en ayant un statut particulier d'indépendance pour la fonction d'enquête, l'OLAF fait toujours partie de la Commission européenne. Il est placé sous la compétence de Mr Siim KALLAS, vice-président de la Commission et responsable des Affaires administratives, de l'Audit et de la Lutte antifraude.

## **2.2 L'indépendance de l'OLAF et de sa direction contrôlée par un Comité de surveillance et un statut spécial.**

L'exécution des fonctions d'enquête de l'OLAF (internes et externes aux institutions communautaires) est dirigée par son Directeur Général. Il est désigné par la Commission pour une période de cinq ans (renouvelable une fois), après avis favorable du comité de surveillance et concertation avec le Parlement européen et le Conseil.

Dans le souci de garantir l'indépendance de l'OLAF dans sa fonction d'enquête, le législateur a donné l'obligation au Directeur Général de l'Office de ne solliciter ni d'accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune institution (y compris la Commission). Si le Directeur Général de l'OLAF estime que la Commission a pris une mesure qui met en cause son indépendance, il dispose d'un pouvoir de recours contre son institution devant la Cour de Justice.

Pour conforter cette indépendance, l'Office est soumis au contrôle régulier de la fonction d'enquête par un Comité de surveillance, composé de cinq personnalités extérieures aux institutions communautaires, indépendantes et particulièrement qualifiées dans les domaines de compétence de l'Office. À la demande du directeur ou de sa propre initiative, le comité de surveillance donne des avis au directeur concernant les activités de l'Office, sans interférer toutefois dans le déroulement des enquêtes en cours.

## **2.3 Consultation et coopération avec les Etats membres. Le Comité consultatif pour la coordination de la lutte contre la fraude (COCOLAF)**

Le COCOLAF, comité consultatif pour la coordination de la lutte contre la fraude et ses groupes de travail, constitue une plateforme d'échange sur les questions générales relatives à la protection des intérêts financiers entre la Commission et ses principaux partenaires en matière de protection des intérêts financiers. Des groupes de travail spécifiques approfondissent le débat et la réflexion sur les besoins des Etats membres et sur la valeur ajoutée de l'OLAF dans ce cadre.

En étroite coopération avec les services de la Commission et les Etats membres, le Comité fournit des directives aux autorités nationales et des documents de référence sur la fraude et les autres irrégularités. Conformément à l'Article 280 du Traité de la CE, il élabore le rapport annuel de la Commission, vue d'ensemble des activités et initiatives de la Communauté et des services nationaux, y compris la communication des cas et des tendances de fraude et autres irrégularités à travers l'Union Européenne.

Le COCOLAF est également chargé de renforcer la coopération entre Etats membres et la Commission (OLAF) qui est prévue à l'Article 280 du Traité de la CE.

## **2.4 Oeuvrer en partenariat avec les enquêteurs nationaux contre l'internationale du crime: la valeur ajoutée de l'OLAF dans la conduite des enquêtes externes.**

L'OLAF, en collaboration avec ses partenaires nationaux (services d'enquêtes, autorités policières, judiciaires et administratives, etc.) fait de son mieux pour contrer les criminels et les fraudeurs, qui n'ont pas attendu l'ouverture des frontières pour organiser librement leurs activités illicites au niveau international. L'OLAF est en quelque sorte le moteur de l'«Europe de la légalité» contre l'«Internationale du crime» portant préjudice aux intérêts communautaires.

En vue de renforcer la lutte antifraude, l'OLAF, exerce la compétence d'enquête externe, conférée par le règlement relatif aux contrôles et vérifications effectués dans les Etats membres pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités (Règlement n° 2185/96). Si des accords de coopération existent, l'OLAF peut exercer également cette compétence dans les pays tiers.

Dans le cadre de sa fonction d'enquête, l'Office effectue aussi les contrôles et vérifications prévus par le règlement relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (Règlement n° 2988/95) et par toute autre réglementation sectorielle.

Dans la pratique, les fraudes et autres irrégularités sont presque toujours détectées en étroite coopération entre l'OLAF et les services d'enquêtes nationaux. N'oublions pas que la principale obligation en la matière, incombe aux Etats membres, car ils collectent les ressources propres traditionnelles (c'est à dire les recettes du budget de l'UE) pour le compte de la Communauté et administrent près de 80% des dépenses du budget communautaire.

Dans les secteurs où existent des sources particulièrement lucratives de profit illicite, des task-groups spécialisés par produits spécifiques tels que les cigarettes, l'alcool ou l'huile d'olive, ont montré qu'une étroite collaboration entre les États membres et une coordination efficace au niveau communautaire peut se révéler extrêmement utile pour la mise à jour de trafics à grande échelle. Il en est de même en ce qui concerne les efforts déployés aux niveaux communautaire et national pour introduire des mesures préventives dans ces domaines.

## **2.5 Garantir à travers les enquêtes internes le bon fonctionnement des institutions européennes.**

L'expérience montre qu'aucun pays ni aucune institution du monde n'est à l'abri de cas de corruption ou de manquement aux obligations de ses fonctionnaires. Partant de ce constat, la Commission européenne a voulu se doter d'un instrument d'enquête afin de combattre et se protéger de ce phénomène néanmoins marginal, compte tenu de l'honnêteté absolue et du dévouement de la plus grande majorité de ses fonctionnaires.

A ces fins, l'OLAF peut mener des enquêtes administratives, à l'intérieur des institutions (voir décisions 1999/394/CE, 1999/396/CE), organes et organismes communautaires, en

cas de fraude portant atteinte au budget de l'UE. Il est également chargé de rechercher les faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles.

Ces enquêtes sont exécutées dans le respect des règles des traités, notamment du protocole sur les privilèges et immunités, et du statut des fonctionnaires des Communautés européennes. Elles sont menées bien évidemment, aussi dans le plein respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et des règles de confidentialité et de protection des données.

Pour autant que les dispositions légales soient respectées, l'Office dispose de toute une série de pouvoirs (exemples: accès aux informations et aux locaux des institutions communautaires, faculté de contrôler leur comptabilité et d'obtenir des extraits de tout document).

Par ailleurs, l'Office peut demander à toute personne concernée, l'information qu'il juge utile pour ses enquêtes. D'après les modalités prévues par le Règlement n° 2185/96, il peut effectuer des contrôles sur place auprès d'opérateurs économiques concernés, afin d'avoir accès aux informations relatives à d'éventuelles irrégularités détenues par ces opérateurs.

Le format standard de toute enquête, implique en général deux enquêteurs par cas, sous la supervision d'un chef d'Unité (direction B) et en tant que de besoin, l'association d'un magistrat (Unité O4), la contribution de la direction C (intelligence) et le conseil de la direction A (chargée notamment des affaires juridiques).

## **2.6 Les enquêteurs de l'OLAF: Une équipe spécialisée dans le domaine de la lutte anti-fraude.**

Les enquêteurs de l'OLAF, comme tous les autres fonctionnaires et agents communautaires, travaillent dans l'intérêt exclusif des Communautés. Ils doivent s'acquitter de leurs fonctions et régler leur conduite en ayant uniquement en vue les intérêts des Communautés, sans accepter d'instructions d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure à l'institution.

Pour accomplir ces tâches spécifiques, la plupart du personnel de l'OLAF a toutefois une solide expérience professionnelle acquise dans les services d'enquête, policiers et judiciaires nationaux, dans le domaine des enquêtes concernant des affaires complexes de fraude, dans l'analyse et l'évaluation de renseignements ou dans des activités de soutien ou de développement de politiques en matière de lutte antifraude.

La particularité de l'équipe des enquêteurs de l'OLAF est sa pluridisciplinarité permettant d'avoir une approche globale et intersectorielle (dans les domaines policier, judiciaire, financier, douanier, agricole, etc). Le fait que la plupart des enquêteurs soit issue de services nationaux d'enquête, est précieux à plus d'un titre. Au niveau de l'expertise tout d'abord, mais aussi dans le maintien d'étroites relations avec les enquêteurs nationaux. Ce partenariat est essentiel dans la lutte contre les fraudeurs et les criminels qui portent atteinte aux intérêts communautaires.

## **2.7 Lutte contre la criminalité transfrontalière et la fraude.**

L'OLAF exerce toutes les compétences d'enquête conférées à la Commission par la réglementation communautaire et les accords en vigueur avec les pays tiers, en vue de renforcer la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne.

Au-delà de la protection des intérêts financiers, la responsabilité de l'Office concerne l'ensemble des activités liées à la sauvegarde des intérêts communautaires contre des comportements irréguliers susceptibles de poursuites administratives ou pénales.

Afin de coordonner l'action des États membres dans leur lutte antifraude contre les intérêts des Communautés, l'OLAF leur apporte le concours de la Commission dans le but d'organiser une collaboration étroite et régulière entre les autorités nationales compétentes.

L'Office, faisant partie des services de la Commission, contribue enfin à la conception et au développement des méthodes de prévention et de lutte antifraude

## **2.8 Garantir et sécuriser les droits des citoyens européens.**

L'OLAF n'est donc ni un «service secret », ni un service de police. Il n'est que l'instrument légal d'investigation administrative dont l'Union européenne s'est doté, par le biais de la Commission, pour garantir une meilleure protection des intérêts communautaires et le respect du droit contre les attaques de la criminalité organisée et des fraudeurs.

Dans un esprit de service défendant exclusivement les intérêts des citoyens européens et la suprématie du droit, l'OLAF mène une politique d'étroite collaboration avec toutes les instances compétentes et avec les citoyens.

Les seules limites de sa politique de transparence absolue sont établies par la réglementation en vigueur, les lois sur le secret judiciaire, et par le respect des droits des personnes.

Dans ce cadre, l'OLAF recherche aussi la collaboration des institutions et de tous les fonctionnaires européens, qui ont l'obligation de communiquer à l'Office toute information relative à d'éventuels cas de fraude ou de corruption ou à toute autre activité illégale dont ils ont pris connaissance. L'Office sollicite également tout citoyen européen et toute autre personne ayant connaissance de cas de fraude au détriment du budget communautaire à le signaler à l'OLAF.

Au fil des années, malgré les efforts constants des institutions européennes, beaucoup de cas de fraude contre les intérêts financiers de la Communauté ont été détectés. Les rapports annuels présentés par la Commission sur la base des cas signalés par les États membres donnent une idée de l'ampleur de la fraude.

## **2.9 Les ressources humaines et financières attribuées par l'autorité budgétaire, pour atteindre les objectifs de l'OLAF**

Actuellement, dans l'establishment plan de l'OLAF l'on compte quelques 357 agents, y compris le personnel non statutaire (119 personnes; les demandes de postes supplémentaires dans l'APB pour 2007, si elles étaient acceptées, aboutiraient à un total de 368 postes, dont 116 agents temporaires).

Nombre d'agents temporaires furent recrutés dans la même période et s'ils venaient à partir dans les mêmes délais ou des délais rapprochés, il y aura un effet de rupture. Ils sont recrutés pour 6 ans, période parfois extensible jusqu'à 8 ans, soit 2 ans de plus. la légère réduction du nombre des temporaires correspondant à une volonté d'équilibre, mais nullement à soucis de mettre fin à leur présence. En effet former un enquêteur Olaf est très long. Environ 300 personnes (si l'on inclut tous les secteurs sollicités, y compris les informaticiens), relèvent du secteur des enquêtes. L'OLAF ne manque pas de personnel; il connaît plutôt un problème de recrutement que d'effectif.

"In February 2005, an agreement was negotiated with the Staff Representatives of the Commission on staffing matters relating to OLAF. This agreement enabled OLAF to adopt a specific framework decision for the employment of Temporary Agents specialised in the fight against fraud within the Office and to launch a selection procedure for the recruitment of additional staff of this kind. Recruitment is likely to begin towards the end of 2006.

The length of time needed to complete the procedures for the appointment of the Director and of the new Supervisory Committee both delayed the adoption of major decisions related to the organisation and staffing of the Office. There was therefore little change in the number of posts vacant through the year. However, OLAF was able to recruit 22 officials from the new Member States by drawing on the reserve lists of general competitions.

During the reporting period, 22 individuals left OLAF and 51 joined. On 31 December 2005, OLAF employed 290 "statutory" members of staff, compared to 278 twelve months earlier. A further 100 persons were employed as "external" staff, in the form of national experts, auxiliary staff and contract agents, and "intramuros" contract staff. As in previous years, financial appropriations which were originally earmarked to finance statutory posts have been employed to recruit a number of external staff on a short-term basis, as it was not possible to recruit statutory staff (i.e. officials or temporary agents)". (6th Activity Report, July 2006).

## II. Rapports d'activités

### 1. Rapport de la Commission de juillet 2006, sur la protection des intérêts financiers de la Communauté et la lutte contre la fraude et action de l'OLAF

Ici comme l'année dernière, en ce qui a concerné le rapport de la Commission de 2005, le présent document devrait être l'objet d'un rapport d'initiative de la part de la commission du contrôle budgétaire.

La Commission européenne a adopté le 13 juillet son rapport 2005 sur la protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude, qui montre que les **Etats membres de l'UE ont communiqué plus de 12.076 cas d'irrégularités** dans les dépenses du budget de l'UE, avec un impact financier estimé à **1,042 milliard d'euros**. Le rapport 2004 faisait état de 9.463 cas, pour 982 millions d'euros.

**Ressources propres: le nombre de cas de fraudes et d'irrégularités détectés et communiqués a augmenté de 55% par rapport à 2004:** 4 982 cas en 2005, dont 1729 aux Pays-Bas (+212% comparé à 2004), 629 au Royaume-Uni (+101%), 592 en Belgique (-24%) ou encore 500 en Espagne. Le montant entaché par les irrégularités est d'environ 322 millions d'euros en 2005 (le Royaume-Uni en tête avec 62 millions d'euros, suivi des Pays-Bas, avec 61 millions d'euros), contre 212 millions d'euros en 2004, soit une augmentation de 52%. Selon la Commission, cette hausse peut s'expliquer par une meilleure vigilance, notamment aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Les cigarettes restent parmi les produits les plus touchés par les irrégularités (contrebande). La Commission constate aussi une augmentation des fraudes dans les exportations de sucre et de textile (déclaration d'origine).

**Agriculture: en 2005, le nombre d'irrégularités a légèrement chuté** (3.193 cas contre 3.401 en 2004), mais leur impact financier a augmenté (102 millions d'euros en 2005, 82 millions en 2004), ce qui représente environ 0,21 % du total des crédits du FEOGA-Garantie. L'Espagne est le pays le plus concerné, avec 711 cas portant sur 45,7 millions. L'Italie a notifié 105 affaires, portant sur 14,6 millions. L'Allemagne a communiqué 521 cas (15 millions d'euros) et la France 482 (8,7 millions d'euros).

**Actions structurelles:** en 2005, les pays de l'UE ont communiqué **3 570 cas d'irrégularités** (y compris dans le domaine des Fonds de cohésion), **soit un peu plus qu'en 2004** (3 339 cas), tandis que leur impact financier a diminué (601 millions d'euros en 2005, 696 millions d'euros en 2004). Il représente environ 1,56 % des crédits fonds structurels et Fonds de cohésion pour 2005.

**Aides de préadhésion:** le montant des **irrégularités** communiquées est de 16,799 millions d'euros (0,55% des montants alloués), dont 6,1 millions pour les programmes Phare, 3,7 millions d'euros pour les programmes Sapard et 6,9 millions pour Ispa. **Le nombre de cas a fortement augmenté pour Phare et Sapard** et tend à se stabiliser pour les actions Ispa.

**Bilan de l'approche stratégique globale 2001-2005:** le rapport présente aussi le bilan de l'approche stratégique 2001-2005 de la Commission pour la protection des intérêts

financiers communautaires. Cinq ans après le lancement de cette stratégie, le bilan est jugé « positif » par la Commission. Des progrès significatifs ont été réalisés dans chacun des grands axes de la protection des intérêts financiers (politique législative antifraude, nouvelle culture de coopération, prévention et lutte contre la corruption au sein des institutions, renforcement de la dimension judiciaire pénale). Cependant, la Commission reconnaît un ralentissement dans le domaine de la dimension judiciaire pénale. Par exemple, l'action qui visait à préparer le terrain à la création du procureur européen « a été temporairement ralentie en attendant la ratification du traité constitutionnel », déplore la Commission. Sur les actions prévues pour l'ensemble de la période de programmation, 75% ont été entièrement réalisées avant le 31 décembre 2005, 9% l'ont été partiellement et se poursuivent, 14% ont été reportées en 2006 et 10% ont été provisoirement ou définitivement suspendues.

## **2. 6ème rapport d'activité de l'OLAF du mois de juillet 2006.**

Les précédents rapports d'activité de l'OLAF ont couvert des périodes successives de 12 mois se terminant en juin. La décision a été prise en 2005 de s'orienter vers un type de rapport, basé sur l'année civile. Le présent rapport décrit donc, exceptionnellement, les 18 mois allant de juillet 2004 à décembre 2005 et achève aussi la période transitoire aboutissant à des rapports basés sur l'année civile. Le rapport annuel pour 2006 aura donc celle-ci pour unique base.

### **2.1 Quelques chiffres clés.**

L'OLAF enquêtait à la fin 2005, sur 452 affaires.

L'Office européen de lutte antifraude (Olaf) a publié, le 13 juillet son rapport d'activité portant sur la période du 1er juillet 2004 au 31 décembre 2005. L'Olaf enquêtait, à la fin 2005, sur 452 cas de fraudes ou irrégularités. 226 cas supplémentaires étaient en cours d'évaluation et 233 ont été réglés durant l'année 2005. En 2005, l'Olaf a récupéré au total 203 millions d'euros de fonds communautaires perdus en raison de fraudes ou d'irrégularités, ce qui représente le montant annuel le plus élevé recouvré à ce jour. Le rapport montre des exemples de cas élucidés, comme les 2,3 millions détournés illégalement dans la cadre d'un programme d'eau potable en Amérique du sud, plus de 18 millions d'euros de droits antidumping frauduleux sur des téléviseurs asiatiques, ou encore 300.000 euros qui se sont envolés d'un compte d'une délégation de la Commission européenne en Afrique. En 2005, l'Olaf a travaillé sur 58 dossiers de soupçons de fraudes ou irrégularités concernant le personnel des institutions européennes (sans compter 30 cas de plus soumis à analyse). L'Olaf précise avoir ouvert 24 cas dans les nouveaux Etats membres et 23 dans les pays candidats.

In 2005, for the first time, more cases were closed with follow-up (133) than without follow-up (100). This confirms an increase in substantive results obtained from investigations.

There was a 20% increase in information on suspected fraud received in 2005 relative to 2004. This partly reflects an increase in information supplied by Commission staff and by informants.

The average duration of the cases remains at somewhat under 2 years.

A greater proportion of investigations in 2005 were “OLAF owned” (internal and external cases) rather than delegated primarily to Member State authorities (coordination and assistance cases).

40 internal investigations were opened in 2005, as against 23 in 2004.

OLAF’s own investigation activity in respect of the so-called “EUROSTAT affair” largely ended in 2005. Judicial procedures continue in three Member States.

## **2.2 Enquêtes.**

2005 saw a further increase in OLAF’s activity in the external aid sector, in partnership with other bodies, in particular the Commission Directorate General AIDCO and ECHO.

Cooperation with Member States and other international donors was improved

The largest proportion of external aid cases continued to relate to Africa (35% of the total).

OLAF launched major investigations into a number of NGOs active in the aid sector.

Further improvements need to be made to international cooperation in the fight against fraud in the aid and development sector, particularly to increase information exchange.

The Community structural action in which most fraud has been identified continues to be the European Social Fund.

## **2.3 Intelligence.**

Integration of OLAF’s operational intelligence assets into the investigative process has increased across several sectors of OLAF activity, including internal investigations and complex cases involving EU expenditure as well as in the Custom sector. (6th Activity Report, July2006, page 7,8 ).

### **III. BILAN DE L'ACTION DE L'OLAF**

#### **1. Quelques cas saillants à relever.**

##### **1.1 L'accord avec Philip Morris International.**

En 2005, neuf États membres (Danemark, Irlande, Chypre, Lituanie, Malte, Autriche, Pologne, Slovénie, et Slovaquie) ont rejoint l'accord signé en 2004 entre la Commission, dix États membres<sup>1</sup> et le fabricant de cigarettes Philip Morris International. L'accord prévoit un système efficace de lutte contre la contrebande et la contrefaçon de cigarettes. Il améliore l'échange d'information entre les parties en ce qui concerne les saisies d'envois suspects de cigarettes (portant la marque Philip Morris) et les contacts réguliers au sujet d'opérations qui relèvent de l'accord. L'Office de Lutte Anti-fraude est en charge de l'implémentation de l'accord Philip Morris/Commission; ainsi y-a-t-il parfois des demandes en personnel qui ne sont pas prévisibles.

L'accord intervenu avec Philip Morris dans le cadre de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne a permis, rappelons-le, la récupération d'un montant d'un milliard d'euros.

##### **1.2 Burundi**

L'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) a présenté en juin 2006 son rapport d'enquête sur la mise en œuvre du Programme de Réhabilitation du Burundi aux plus hautes autorités de l'Etat burundais. Le rapport a été remis dans le cadre d'une mission de l'OLAF à Bujumbura, qui s'est achevée le 22 juin.

Suite à des audits, une enquête externe de l'OLAF a révélé l'existence d'actes frauduleux, susceptibles de poursuites pénales de la compétence de la justice burundaise, dans la mise en œuvre du Programme de Réhabilitation du Burundi (PREBU). L'OLAF a compétence l'enquête en ce qui concerne les ressources communautaires déboursées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne.

La mission, dirigée par le Directeur Général de l'OLAF, a été reçue successivement par le Chef de Cabinet du Ministère de la Justice, le Procureur Général de la République, le Ministre des Finances et Son Excellence M. Pierre NKURUNZIZA, Président de la République du Burundi. Le Directeur Général de l'OLAF a également eu des entretiens avec le Président de la Cour des Comptes burundaise. La mission s'est déroulée dans une atmosphère positive de compréhension mutuelle et de totale coopération.

Le Programme de Réhabilitation du Burundi (PREBU), qui s'est achevé le 31 décembre 2005, a notamment permis la réhabilitation de nombreuses infrastructures sociales à travers le pays. A ce titre, il a contribué à l'amélioration des conditions de vie des populations et à un retour progressif de la paix. L'existence de fraudes signifie

---

<sup>1</sup> Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Finlande

cependant que l'impact de ces financements n'a pas été maximisé et que certains intérêts particuliers ont pu nuire aux intérêts collectifs.

Dans ce contexte, les Autorités burundaises, l'OLAF et la Commission européenne ont confirmé leur engagement à travailler ensemble afin de lutter de manière déterminée contre la fraude et la corruption. Les Autorités burundaises ont également indiqué leur volonté de faire toute la clarté sur les révélations de l'enquête et se sont engagées à tenir l'OLAF et la Commission européenne informés des suites qu'elles réserveront à cet important dossier.

## 2. L'activité de l'OLAF ces 5 dernières années, au regard de la protection des intérêts financiers européens.

Tableau 1: Nombre d'irrégularités communiquées depuis 2001 par les Etats membres et impact financier estimé

Année	Ressources Propres*			FEOGA -Garantie			Fonds Structurelles et fond de cohésion		
	Nombre d'irrégularités communiquées	Impact financier total estimé (montants en millions d'€)	% impact financier des irrégularités/Budget total (montants en millions d'€)***	Nombre d'irrégularités communiquées	Impact financier total estimé (montants en millions d'€)	% impact financier des irrégularités/Budget total (montants en millions d'€)***	Nombre d'irrégularités communiquées	Impact financier total estimé (montants en millions d'€)	% impact financier des irrégularités/Budget total (montants en millions d'€)***
2001	2.433	284	1,75%	2.415	140	0,33%	1 194	202	0,68%
2002	2.569	367	2,45%	3.285	198	0,46%	4 656	614	2%
2003	3.163	270	2,49%	3.237	170	0,39%	2 487	482	1,57%
2004	3.205	212	1,72%	3.401	82	0,19%	3 339**	695	1,95%
2005	4.982	322	2,6%	3.193	102	0,21%	3 570	601	1,56%

\* Concernant les ressources propres, il s'agit des irrégularités communiquées pour l'année en question et les données sont constamment mises à jour, ce qui explique la différence avec les chiffres des rapports précédents. Les données qui figurent dans le tableau pour les ressources propres dates du 1<sup>er</sup> avril 2006. Pour les autres domaines, il s'agit du nombre total d'irrégularités communiquées au cours de l'année en question.

\*\*Le chiffre est celui qui figure dans l'annexe statistique du rapport 2004, ainsi qu'au point 2.1.3 du rapport lui-même.

\*\*\* Pour les ressources propres: droits agricoles pays tiers + cotisations sucre + droits de douanes.

Pour le FEOGA-Garantie: montant total des crédits FEOGA-Garantie. Pour les fonds structurels et de cohésion : montant total des crédits fonds structurels et de cohésion. Les chiffres sont ceux du budget d'exécution sauf pour l'année 2005.

Tableau 1A: Nombre d'irrégularités communiquées et impact financier total estimé

Année	Nombre d'irrégularités communiquées	Impact financier total estimé (montants en millions d'€)
2001	6042	626
2002	10510	1179
2003	8887	922
2004	9945	989
2005	11745	1025

Tableau 2 (tab. 2.4. du rapport 2005) : Cas d'irrégularités et montants communiqués par les États membres et les pays adhérents<sup>1</sup> concernant les Fonds de pré-adhésion – années 2002-2005.<sup>2</sup>

Année	PHARE <sup>3</sup>		SAPARD		ISPA		TOTAL		
	Nombre de cas	Financement UE entaché d'irrégularité (1.000 €)	Nombre de cas	Financement UE entaché d'irrégularité (1.000 €)	Nombre de cas	Financement UE entaché d'irrégularité (1.000 €)	Nombre de cas	Financement UE entaché d'irrégularité (1.000 €)	% impact financier des irrégularités /Budget total alloué (montants en millions d'€) *
2002	1	21,6	0	0	6	14,9	7	36,5	0,19%
2003	52	544,1	34	4.121	18	835,9	104	5.501	0,22%
2004	68	1.845	134	5.533,5	25	251,7	227	7.630,2	0,20%
2005	139	6.106	167	3.754,4	25	6.938,7	331	16.799,1	0,44%
<b>Total</b>	<b>260</b>	<b>8.516,7</b>	<b>335</b>	<b>13.408,9</b>	<b>74</b>	<b>8.041,2</b>	<b>669</b>	<b>29.966,8</b>	-

\* Pour la période 2002 – 2004, les pourcentages ont été calculés sur la base des crédits payés, alors que pour l'année 2005, le pourcentage a été calculé sur la base des crédits engagés.

<sup>1</sup> Bulgarie et Roumanie

<sup>2</sup> Les chiffres publiés dans le rapport 2004 ont été mis à jour (l'attribution des cas par année a été rectifiée et dix nouveaux cas ont été notifiés en 2005 mais qui concernent les années 2002 à 2004).

<sup>3</sup> Cette colonne comprend les rapports fournis par Chypre et Malte en vertu du règlement n° 555/2000.

The following figure displays the average length of standard assessments closed in each calendar year from 2001. The length of assessment falls consistently from 2001 to a low point of 3.5 months in 2004. The increase in 2005 was to be expected because from 2004, a greater proportion of information received was effectively excluded from this calculation by being determined as non case prima facie. This shows that resources are being better utilised to assess information in respect of which OLAF has a clear mandate.

Figure 3\*: Duration of assessments excluding non case prima facie completed in each calendar year

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Assessment completed</b>	763	656	629	503	531
<b>Average duration (months)</b>	18.9	10.6	7.6	3.5	5.3

Figure 4 shows that the increase in the assessment period has been accompanied by a parallel increase in the opening of case types specifically “owned” by OLAF, that is where other investigative bodies are not involved. This shows that the increased time taken to assess cases reflects an increase in the volume of assessment activity before the decision to open a case is taken. There was a 50% increase in the opening of the two such case types, namely external and internal investigation cases, in 2005. For co-ordination and criminal assistance cases the investigation is led by Member State authorities. Opening decisions in these two categories have fallen consistently over the 5 years shown below. Their decrease in 2005 reflected the increase in external and investigation decisions.

Figure 4\*: Decision taken at the end of the assessment stage in each calendar year

Type of decisions	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Co-ordination cases</b>	138	107	86	82	34
<b>Criminal Assistance Case</b>	36	49	68	28	17
<b>External investigation cases</b>	190	158	127	86	124
<b>Gen. non-case</b>	155	178	261	255	274
<b>Internal investigation cases</b>	32	50	27	23	40
<b>Investigation cases created in IRENE</b>	251	78	19	0	0
<b>Monitoring case</b>	0	28	39	29	42
<b>Total</b>	<b>802</b>	<b>648</b>	<b>627</b>	<b>503</b>	<b>531</b>

The investigations created in IRENE refer to cases which had been classified in OLAF's IRENE database. As in 2004, Direct Expenditure and External Aid cases represent a significant proportion of the new cases opened: 65 cases from 215 opened in 2005 (30%).

This confirms the trend noted in last year's report, that OLAF's activities are moving towards areas in which Member States do not exercise specific responsibilities.

\* Les tableaux 3 à 16 sont extraits du 6ème rapport d'activités d'Olaf

Figure 5\*: Number of Direct Expenditure and External Aid cases opened

Sector	2001	2002	2003	2004	2005
Direct Expenditure	40	39	23	23	27
External aid	80	95	56	30	38

This phenomenon is reaffirmed in Figure 6 which shows cases opened with Member States in sectors traditionally associated with co-operation case work. In 2005 the number of cooperation type cases opened in these areas (co-ordination cases and criminal assistance cases) has almost halved.

Figure 6\*: Co-operation cases with Member States in the field of Agriculture, Customs, Structural Funds and Trade by calendar year

Investigation type	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Co-ordination cases	137	106	86	82	35	446
Criminal Assistance Case	22	27	40	14	10	113
Monitoring		14	15	21	25	75
<b>Total</b>	<b>159</b>	<b>147</b>	<b>141</b>	<b>117</b>	<b>70</b>	<b>634</b>
	60%	67%	69%	76%	57%	66%
External investigation cases	106	73	64	36	52	331
	40%	33%	31%	24%	43%	34%
<b>Grand Total</b>	<b>265</b>	<b>220</b>	<b>205</b>	<b>153</b>	<b>122</b>	<b>965</b>

Figure 7 shows that the average duration of the active stage of cases has remained consistent since 2003 (between 22 and 24 months).

Tableau 7\*: Duration of active stage completed in each calendar year

	2001	2002	2003	2004	2005
Investigation completed	615	668	500	339	233
Average duration (months)	26	37	24	22	24

The statistics on duration for both assessments and active stages only include those stages closed in the reporting period. They do not include estimates for those stages which are ongoing at the end of the year.

Figure 8 shows the number of cases closed with and without a follow-up recommendation at the end of the investigation. The proportion of cases closed with follow-up has increased consistently in the last 5 years. 2005 is the first year in which more cases were closed with follow-up than without follow-up.

\* Les tableaux 3 à 16 sont extraits du 6ème rapport d'activités d'Olaf

Figure 8\*: Cases closed with or without follow-up in each calendar year

Type of closure	2001	2002	2003	2004	2005
Follow-up	68	289	205	158	133
No Follow-up	629	381	288	181	100
<b>Total</b>	<b>697</b>	<b>670</b>	<b>493</b>	<b>339</b>	<b>233</b>

This is a positive development which demonstrates a proportional increase in substantive results from OLAF's operational and investigative work. The result of a case may involve several types of follow-up activity: administrative, financial, legislative judicial or disciplinary follow-up. There can be more than one follow-up activity in respect of each case.

Figure 9 accumulates the estimated financial impact of OLAF cases by sector and stage. 'Open' are those 452 cases in active investigation by OLAF staff. 'Closed' represents some 3,016 cases in follow-up, monitoring cases, closed without follow-up and where follow-up is completed (see Figure 3 for a further breakdown of the type of closures).

Figure 9\* (Figure 12 of the OLAF Activity Report): Financial impact of Open and Closed OLAF cases at the end of 2005

Sector	Open (€ million)	Closed (€ million)	Total (€ million)
Agriculture	112.1	222.2	334.3
Alcohol	0.0	179.8	179.8
Cigarettes	344.6	972.3	1,316.9
Customs	216.9	503.1	720.0
Direct Expenditure	175.2	86.9	262.1
ESTAT <sup>1</sup>	102.9	3.1	106.0
External Aid	130.0	172.2	302.2
Internal Investigations	18.2	230.2	248.4
Multi Agency Investigations	0.0	3.7	3.7
Precursors	0.0	0.0	0.0
Structural Funds	390.2	1,144.9	1,535.1
Trade	0.0	934.7	934.7
VAT	435.1	242.9	678.0
<b>Total</b>	<b>1,925.2</b>	<b>4,696.0</b>	<b>6,621.2</b>

The vast majority of follow-up work (85%) concerns financial recovery and judicial activities. For monitoring cases a similar pattern of activity emerges as indicated in Figure 10. Monitoring cases, introduced in 2002, are those where OLAF would be competent to conduct an external investigation but where a member State or other authority is in a better position to do so. The cases are passed directly to the relevant authority for completion. No OLAF investigation resources are required. One or more OLAF follow-up units will monitor case progress.

\* Les tableaux 3 à 16 sont extraits du 6ème rapport d'activités d'Olaf

Figure 10\*: Monitoring cases opened showing type(s) of follow-up opened

Type of closure	2001	2002	2003	2004	2005	Total	
Monitoring cases	0	28	39	29	42	138	
Related Follow-up Activity	Administrative		7	11	5	6	29
	Financial		16	19	8	18	61
	Judicial		11	22	21	28	82
	Legislative				1	1	2
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>34</b>	<b>52</b>	<b>35</b>	<b>53</b>	<b>174</b>	

Figures 11 and 12 provide more detail on the opening and closure decisions taken in 2005 by OLAF sector. The total number of opening decisions is little changed from the figure in 2004 (219). However as noted earlier there is a distinct shift in new OLAF casework from coordination and assistance work to “OLAF owned” investigations. This is driven by three factors: a reduction in the number of cases opened in the agriculture sector (64 in 2004); an increase in those opened in internal investigations (20 in 2004); and a change in the types of cases opened in the structural funds sector (only 11 external investigations were opened in 2004 as compared to 24 in 2005).

Figure 11\* (Figure 19 of the OLAF Activity Report): Opening Decisions taken in 2005 by Sector and type of decision

Major sectors	Co-ordination cases	Criminal Assistance Case	External investigation cases	Internal investigation cases	Total	Monitoring	Non Cases
Agriculture	16	0	19	0	35	6	39
Cigarettes	3	1	0	0	4	0	2
Customs	12	0	10	0	22	2	14
Direct Expenditure	0	4	23	0	27	2	41
ESTAT	0	0	8	6	14	0	15
External Aid	0	2	36	0	38	12	48
Internal Investigations	0	1	1	34	36	2	28
Multi Agency	0	0	3	0	3	1	2
Precursors	0	0	0	0	0	0	4
Structural Funds	1	6	24	0	31	17	74
VAT	2	3	0	0	5	0	7
<b>Grand Total</b>	<b>34</b>	<b>17</b>	<b>124</b>	<b>40</b>	<b>215</b>	<b>42</b>	<b>274</b>

Non case decisions under standard assessment procedure show a marginal increase of 7% (255 in 2004).

\* Les tableaux 3 à 16 sont extraits du 6ème rapport d'activités d'Olaf

Figure 12 shows in detail that 2005 is the first year in which more cases have been closed with follow-up recommendations than without.

Figure 12\* (Figure 20 of the OLAF Activity Report): Cases closed in 2005 by Sector

Major sectors	Follow-up	No follow-up	Total
Agriculture	25	19	44
Alcohol	0	1	1
Cigarettes	7	7	14
Customs	15	10	25
Direct Expenditure	16	8	24
ESTAT*	4	6	10
External Aid	25	13	38
Internal Investigations	9	17	26
Multi Agency Investigations	2	1	3
Precursors	0	7	7
Structural Funds	22	8	30
Trade	3	0	3
VAT	5	3	8
<b>Total</b>	<b>133</b>	<b>100</b>	<b>233</b>

### 3. Enquêtes internes auprès des institutions et autres organes.

À la fin 2005, les enquêtes ont représenté 58 cas ouverts et 29 cas en situation d'évaluation. D'une manière générale, la qualité des informations initiales reçues dans en matière interne s'est améliorée, notamment le degré de détail et la disponibilité comme la qualité des pièces justificatives. La coopération avec les institutions s'est sensiblement améliorée. Les informations sont reçues et ont échangé, l'ont été plus rapidement et plus efficacement.

Une augmentation des allégations de pratiques d'irrégularités et de corruption apparaît aussi dans les délégations et d'autres organismes à partir des sièges des institutions. Ce développement est conforme à l'évaluation des risques par l'OLAF.

Le tableau 13 précise quelle est l'institution impliquée dans les cas internes. Etant donné que la Commission européenne gère et de loin, la part la plus importante du budget de la CE, elle apparaît donc, sans surprise, le plus souvent dans ces statistiques.

\* Les tableaux 3 à 16 sont extraits du 6ème rapport d'activités d'Olaf

Figure 13\* (Figure 23 of the OLAF Activity Report): Internal cases in evaluation and active stage at the end of 2005

EU Institution	Evaluations	Active cases	Total
Committee of the Regions	1	1	2
Council	0	4	4
Court of Auditors	0	1	1
Economic and Social Committee	1	0	1
EU Agencies	2	12	14
European Commission	27	61	88
European Court of Justice	1	0	1
European Investment Bank	2	6	8
European Parliament	4	3	7
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>88</b>	<b>126</b>

#### 4. Budget et recouvrement de l'OLAF.

Tableau 14\* (Figure 39 of the OLAF Activity Report): Breakdown of amounts recovered in € million in each calendar year

OLAF Sector	Amounts Recovered 2002	Amounts Recovered 2003	Amounts Recovered 2004	Amounts Recovered 2005
Agriculture	0.000	0.000	0.065	13.955
Customs	0.000	0.035	1.578	62.949
Direct Expenditure	0.055	0.348	1.975	0.161
External Aid	0.005	0.826	2.010	31.773
Internal Investigations	0.000	0.000	0.038	0.000
Structural Funds	0.726	1.469	192.584	94.561
<b>Total</b>	<b>0.787</b>	<b>2.679</b>	<b>198.250</b>	<b>203.399</b>

\* Les tableaux 3 à 16 sont extraits du 6ème rapport d'activités d'Olaf

Figure 15\* (Figure 47 of the OLAF Activity Report): Development of the OLAF administrative budget, 2002 to 2005

Item	Budget 2002	Budget 2003	Budget 2004	Budget 2005
Personnel	19.3	23.4	26.7	25.2
Extra personnel	4.7	4.6	5.0	6.2
Furniture/infrastructure	7.8	7.7	8.6	10.5
Anti-fraud actions	1.7	1.9	2.0	1.2
Supervisory Committee	0.2	0.2	0.2	0.1
Lawyers associations	0.4	0.4	n/a	n/a
<b>Total</b>	<b>34.1</b>	<b>38.2</b>	<b>42.5</b>	<b>43.2</b>
Percentage committed	95.00%	97.00%	93.48%	99.85%

Since 2004, OLAF's operational budget has been allocated in Title 24 of the European Commission's budget. The distribution of expenditure is shown in the following Figure.

Figure 16\* (Figure 48 of the OLAF Activity Report): Development of the OLAF operational budget, 2002 to 2005

Budgetary line	Budget 2002	Budget 2003	Budget 2004	Budget 2005
24.0201 General anti-fraud measures	5.5	5.1	3.3	2.4
24.0202 Pericles	0.6	0.9	1.0	1.0
24.0203 Anti-fraud information system (AFIS)	2.6	3.8	4.3	4.8
24.0204 Hercule (lawyers associations included from 2004 on)	n/a	n/a	3.9	3.9
<b>Total</b>	<b>8.7</b>	<b>9.8</b>	<b>12.5</b>	<b>12.1</b>
Percentage committed	96.79%	95.20%	92.25%	94.40%

**Un enseignement peut être tiré de la comparaison des trois précédents tableaux: En 2005 l'OLAF, hors recouvrement exceptionnel de Philip Morris, recouvrait 203,39 millions d'€ pour un budget annuel de fonctionnement d'environ 55,3 millions d'€ (43, 2 millions d'€ de budget administratif et 12,1 millions d'€ de budget opérationnel), soit un rapport de 1 à 4. Peu de politiques peuvent se prévaloir, d'une certaine manière, d'un tel retour sur investissement.**

## 5. Un certain nombre de cas mitigés

A l'évidence l'affaire Eurostat a montré que des dysfonctionnements existaient avant la création de l'OLAF. Cependant des faits récents pourraient accréditer une perception contrastée de l'activité de l'OLAF.

\* Les tableaux 3 à 16 sont extraits du 6ème rapport d'activités d'Olaf

## 5.1 Le cas Irela.

L'IRELA, Institut pour les relations européen-latino-américaines, fut l'objet de plusieurs rapports, notamment de la DG Contrôle financier de la Commission, en 1997 et de la Cour des comptes en 1998, qui mirent en évidence des irrégularités budgétaires et comptables, notamment la pratique de réserves. Le directeur de l'OLAF décida, en juillet 2000, d'ouvrir, à son tour, une enquête qui se concentra très vite sur M.C.G., les deux autres fonctionnaires de la direction compétente étant en congés pour convenance personnelle.

Le fonctionnaire incriminé avertit l'OLAF, à plusieurs reprises, d'un possible conflit d'intérêt avec un des enquêteurs, M.P. Celui-ci avait, en effet, fait partie de la DG Contrôle financier chargé justement de valider les comptes de son service. Mais cette demande n'a été prise en compte que fort tard par l'OLAF, une fois la majeure partie de l'enquête effectuée. De plus, une fuite dans la presse avait jeté son nom en pâture, avant même les conclusions de l'enquête.

C'est donc un réquisitoire à charge contre les méthodes de l'Office de lutte antifraude (OLAF) qu'a prononcé le Tribunal européen de Première instance, le 4 mai 2006 (affaire T-309/03). En démontant la légèreté et la partialité flagrante dans lesquels ont été menées les enquêtes sur l'IRELA, le Tribunal a reconnu une faute grave de la Commission européenne. En octroyant l'indemnisation pour préjudice moral demandée par l'agent incriminé, il l'a d'une certaine façon réhabilité.

Pour le tribunal, non seulement le **conflit d'intérêt** est avéré. Mais il a joué un rôle déterminant dans l'enquête. « M. P. a participé à la quasi-totalité des actes d'investigation, dont aucun n'a été remis en cause après qu'il a été écarté de l'enquête. Il a agi au sein d'une équipe dont l'effectif s'est amoindri sur la durée et a été l'un des deux rédacteurs du rapport intérimaire. Il a joué un rôle effectif majeur dans le déroulement de l'enquête. » Le parti pris de ne pas faire d'investigations concernant la DG « Contrôle financier », l'enquête ayant exclusivement porté sur la direction compétente pour l'Amérique latine est une preuve de plus. «L'illégalité du comportement de l'OLAF dans la conduite de l'enquête et l'établissement du rapport litigieux, est (donc) établie, l'OLAF ayant agi en violation, grave et manifeste, de l'exigence d'impartialité».

« Cette violation de la règle de droit constitue un manquement d'autant plus grave que l'OLAF a été créé pour mener des enquêtes relatives à toutes activités illégales préjudiciables aux intérêts des Communautés et susceptibles de poursuites administratives ou pénales et érigé en service autonome de la Commission afin de lui donner l'indépendance fonctionnelle jugée nécessaire à l'exercice de sa mission » ajoute le Tribunal. Pour les juges, il n'y a aucun doute. «Cette faute est de nature à engager la responsabilité de la Communauté. Un lien de causalité direct et certain existe entre la faute et le préjudice allégué».

Le tribunal ne reconnaît cependant pas que le fonctionnaire a subi un préjudice matériel. Aucune preuve ne pouvant être apportée dans un trouble de sa carrière. En revanche, il lui reconnaît un **préjudice moral** certain et lui accorde l'intégralité de l'indemnisation demandée, soit 10 000 euros.

« Il est manifeste que les accusations portées par l'OLAF dans le rapport litigieux à l'encontre de M. C.G. lui imputant la responsabilité principale dans la mise en place et le fonctionnement d'un système permettant de réaliser irrégulièrement des marges

bénéficiaires, affirmant en particulier que ces faits répréhensibles avaient été commis en connaissance de cause des irrégularités et en se servant de leur position au sein de la Commission, constituent des accusations particulièrement graves, qui portent à l'honneur et à la réputation professionnelle d'un fonctionnaire. » Ces troubles ont affecté l'intéressé durant plus d'un an et demi. « L'atteinte à l'honneur de M. C.G. a été aggravée par la publicité externe qu'a reçue le rapport de l'OLAF. »

"This case is the first case that was lost in an action concerning an OLAF investigation. The judgement demonstrates that OLAF does not act in a legal vacuum, but that its investigations are under effective judicial control. The judgement contains three elements which are of significance for OLAF's operational investigation activities.

First, the Court confirmed its existing case law by stating that OLAF's final case reports (in this instance, a recommendation for the opening of disciplinary proceedings) are acts or decisions which do not have obligatory legal effects liable to affect the interests of the person concerned by modifying his legal situation in a specific way.

Second, the Court makes it clear that the strict observation of the principles of the rule of law prevails over the concern to conduct OLAF investigations rapidly.

Third, the Court found that OLAF had not respected the requirement of impartiality in the conduct of its investigation. Although one investigator had been withdrawn from the investigation because of a conflict of interest, that investigator was ruled nevertheless to have exercised influence over the investigation in a manner prejudicial to impartiality. The Court concluded that failure to respect the requirement for impartiality involved the non-contractual responsibility of the Community, in consideration of the damage caused to a private individual by a breach of Community law ascribable to a Community institution or body." (6th Activity Report for the period 1 July 2004 to 31 December 2005, page 13).

## **5.2 Le différent Médiateur européen-OLAF**

M.Diamandourous, le Médiateur européen, se dit trompé par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et a déclaré à la commission des pétitions du Parlement européen, le 15 mai 2006, que l'OLAF lui avait fourni des informations «*inexactes ou trompeuses*» lors d'une enquête. «*Il n'était pas dans nos intentions de tromper le Médiateur et nous ne l'avons pas fait*», a répondu le directeur général de l'OLAF.

Le différend remonte à 2002 lorsque l'OLAF annonçait dans un communiqué de presse enquêter sur la question de savoir si «*un journaliste*» avait soudoyé un membre de l'Office pour obtenir des documents confidentiels. Hans-Martin Tillack, journaliste à l'hebdomadaire allemand Stern, s'est plaint auprès du Médiateur. M.Diamandouros a présenté en mai 2005 un rapport spécial très critique envers l'OLAF. Les autorités belges, sur indication de l'OLAF, ont perquisitionné au bureau de M.Tillack et y ont saisi des documents en mars 2004.

Pour sa défense, M.Brüner a déclaré aux députés que ceux qui ont lu le communiqué de presse n'ont pu identifier de journaliste et n'auraient donc pas pu identifier le requérant. Il a ajouté que ce que l'auteur du communiqué a pu ou n'a pu savoir n'était donc pas pertinent. M.Brüner a noté que M.Diamandouros ne l'a pas entendu individuellement ce qui à ses yeux jette un doute sur l'équité de l'enquête.

Le Médiateur a considéré pour sa part, que l'OLAF détenait des données personnelles sur M.Tillack. Sur ce point, le Directeur Général s'est voulu plus prudent. Il a estimé qu'en fonction de l'interprétation du règlement sur la protection des données que l'OLAF appliquait à l'époque, l'Office ne détenait aucune donnée personnelle. Il a toutefois reconnu que l'OLAF a ultérieurement adopté une interprétation plus large du règlement.

Pour l'heure, ce cas est "sub judice", à savoir pendant devant la Cour de Justice européenne.

### 5.3 OLAF et l'accès aux documents.

Yves Franchet et Daniel Byk, respectivement ancien directeur général et directeur à **Eurostat**, ont obtenu, en partie, raison dans le combat qui les oppose à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et la Commission européenne sur la gestion financière de l'Office européen de statistiques, du moins sur le volet « accès aux documents ». Le Tribunal de première instance des CE (TPI) a reconnu, le 6 juillet, que les institutions européennes avaient, en partie, failli à leurs obligations de communication de certaines pièces (Affaires T-391/03 et T-70/04). C'est à ce jour le seul cas où OLAF a été condamné.

Pour le TPI, les arguments utilisés par la Commission ou l'OLAF - comme l'existence de procédure juridictionnelle en cours ou la protection des objectifs des activités d'inspection - pour refuser l'accès à ces documents n'étaient pas toujours justifiés. « *L'accès aux documents des institutions constitue le principe* » et toute exception - comme l'existence d'une procédure en cours ou les besoins de l'enquête - doit être interprétée « *de façon restrictive* », rappelle-t-il

Ainsi le TPI considère que l'exception judiciaire ne peut être retenue dans tous les cas. « *Retenir que les différents documents communiqués par l'OLAF ont été rédigés à la seule fin d'une procédure juridictionnelle ne correspond pas à l'interprétation de la jurisprudence. Le respect des règles nationales de procédure est suffisamment garanti si l'institution s'assure que la divulgation des documents ne constitue pas une infraction au droit national. Ainsi, en cas de doute, l'OLAF aurait dû consulter la juridiction nationale et n'aurait dû refuser l'accès que si la juridiction nationale s'était opposée à la divulgation des documents* », poursuit-il.

L'exception justifiée par les « *besoins de l'enquête* » n'est applicable que « *si la divulgation des documents en question risque de mettre en péril l'achèvement des activités d'inspection, d'enquête ou d'audit* ». Le TPI observe que « *les inspections, les enquêtes ou les audits particuliers étaient achevés, avaient abouti à l'établissement des rapports finaux, mais que les suites à donner à ces rapports n'étaient pas encore arrêtées* ». Pour les juges, la Commission se devait de fournir les annexes du rapport du service d'audit interne réalisé en juillet 2003.

Pour mémoire, plusieurs audits internes d'Eurostat menés entre 1998 et 2001 ayant mis en évidence d'éventuelles irrégularités dans la gestion financière, ses dirigeants MM. Franchet et Byk furent mis sur la sellette. L'OLAF ouvre plusieurs enquêtes notamment sur les contrats passés avec les sociétés externes (Eurocost, Eurogramme et Planistat). Des dossiers avaient été transmis à la justice luxembourgeoise en 2002 et 2003. Des audits sont réalisés. Une enquête disciplinaire est diligentée par la Commission, avec un certain retard.

Depuis l'année 2000 l'OLAF a travaillé sur divers cas en relation avec EUROSTAT. "L'affaire Eurostat" est cependant et d'abord devenue l'objet d'un débat public et politique durant l'année 2003. Le 24 septembre 2003, l'Office a classé quatre dossiers relatifs à cette affaire. Le jour qui a suivi, le président de la Commission européenne de l'époque, M. Romano Prodi, s'est adressé à la commission du contrôle budgétaire, à l'initiative de celle-ci, ainsi qu'aux groupes politiques du Parlement européen sur ce sujet. Cinq dossiers furent encore classés en 2004 puis cinq encore, durant l'année 2005.

Deux des dossiers classés en 2005 ont entraîné des enquêtes internes. Celles-ci n'ont découvert aucune autre réserve financière illicite du type de celles identifiées dans certaines investigations précédentes. Néanmoins, l'enquête a constaté qu'entre les années 1994 et 1999, une unité au sein d'Eurostat avait administré des contrats d'une manière ne respectant pas le règlement financier d'alors. OLAF a recommandé à la Commission d'envisager une action disciplinaire.

En outre, un cas externe a été ouvert après l'identification de nombreuses irrégularités dans la gestion des fonds d'Eurostat. L'OLAF avait identifié un certain nombre de faits indiquant des infractions possibles au droit pénal concernant une organisation qui avait reçu des subventions d'Eurostat. Ce cas a été transmis aux autorités judiciaires de l'État membre compétent (Portugal). La procédure judiciaire nationale est toujours en cours. La clôture de cas en 2005 signifie aussi la fin de la période durant laquelle des ressources substantielles d'OLAF ont été consacrées à l'enquête sur l'affaire Eurostat.

La principale action en cours est maintenant entre les mains des autorités juridiques du Luxembourg, de la France et du Portugal.

En 2005, l'OLAF a également ouvert un nouveau cas externe concernant l'attribution de trois contrats PHARE à un contractant externe d'Eurostat basé au Luxembourg.

En 2004, l'OLAF s'est consacré aux enquêtes concernant Eurostat, tout en assumant ses responsabilités dans le cadre d'enquêtes relatives à l'Office des publications. Deux dossiers ont été classés en 2005. L'un de ces cas était l'objet d'un suivi disciplinaire.

En 2005, le mandat de l'équipe concernée a été élargi afin d'inclure des cas relatifs aux agences européennes. Cette équipe a ouvert 23 nouveaux cas complets et a engagé 11 évaluations durant 2005.

#### **5.4 Enquêtes internes: détournement des fonds dans une délégation de la Communauté Européenne.**

La Direction générale des Relations extérieures de la Commission européenne a informé l'OLAF d'irrégularités financières dans l'une des délégations de la Commission en Afrique. Un contrôle-type, d'échantillonnage de la comptabilité de la délégation suggérait la possibilité qu'un membre du personnel ait pu détourner des quantités d'argent considérables, à partir des comptes d'avances de caisse de la délégation.

L'enquête de l'OLAF, effectué en grande partie dans les locaux de la délégation, a comporté une analyse approfondie des mouvements financiers, mais aussi de nombreux entretiens.

L'enquête a révélé qu'un agent local, employé dans le service de la comptabilité de la délégation, avait systématiquement falsifié les signatures du personnel dûment autorisé

de la délégation sur plusieurs chèques, les ordres de paiement et d'autres documents de comptabilité. C'est ainsi que l'agent local a détourné quelques 300.000€, au travers des lignes budgétaires qu'il a administrées à via (ou comme) son propre compte en banque. Les résultats de l'enquête ont été adressés aux autorités juridiques compétentes.

À ce stade toutefois, aucun dysfonctionnement de type fonctionnel n'a pu être confirmé.

## **6. Le rapport spécial de la Cour des comptes n°1/2005**

Si **Le rapport spécial de la Cour des comptes n°1/2005** considère dans un premier temps qu'il n'y a pas lieu d'envisager un changement de statut de l'Office, il rappelle toutefois les insuffisances de la situation présente et s'essaye à proposer quelques pistes, lesquelles pourraient répondre partiellement aux préoccupations du Parlement. Parmi celles-ci, l'on peut rappeler:

-que l'Office établit une distinction insuffisante entre les enquêtes (internes ou externes) et les opérations d'assistance et de coordination; leur regroupement gêne la gestion des ressources.

-qu'hormis dans le secteur des douanes, la coopération avec les États membres est un domaine qui exige encore de sérieux efforts, tant pour les domaines en gestion directe que pour ceux en gestion partagée avec les États-membres.

-que si les procédures de reddition de comptes ont connu une amélioration récente, l'information porte davantage sur le volume des opérations entreprises que sur les résultats effectivement obtenus,

.-qu"avec une forte proportion de personnel engagé sous forme contractuelle, l'Office ne peut obtenir une consolidation des savoir-faire; dans ce contexte les efforts de formation déployés par l'Office restent insuffisants,

-que le contrôle de la légalité des actes des enquêtes en cours d'exécution et du respect des droits fondamentaux des personnes soumises à investigation n'est pas assuré de façon indépendante,

-que les relations entre l'Office et son Comité de surveillance sont difficiles. Les aspects de la réglementation concernant la gouvernance de l'Office paraissent devoir être sérieusement réexaminés,

-que pour éviter une dispersion de l'action de l'Office entre des activités reliées à la lutte antifraude, il y aurait lieu de procéder à un réexamen en profondeur des tâches confiées à l'Office. (Un recentrage des activités de l'Office sur sa fonction d'enquête permettrait une meilleure mobilisation de ses ressources, notamment dans la perspective de l'ouverture d'enquêtes ciblées dans les domaines où les risques de fraudes sont considérés comme les plus sérieux).

In this Special Report on OLAF the ECA was able to demonstrate that OLAF had made significant progress since its creation in 1999 and at the same time to indicate areas requiring further management attention. I welcome these positive suggestions. (6<sup>th</sup> Activity Report, July 2006).

## **7. Etudes.**

### **7.1 L'étude de la Chambre des lords**

L'étude de la Chambre des lords<sup>4</sup> est intéressante à plus d'un titre, en ce sens que ses constats et réticences peuvent donner matière à approfondissement. Elle considère qu'à ce jour, les propositions de la Commissions n'induisent pas un renforcement suffisant de l'indépendance de l'Olaf et qu' "only a more radical change, severing OLAF completely from the Commission would do this", que les modifications proposées (projet de règlement de 2004) apporterait peu en matière de clarification des responsabilités de l'Office. En matière d'enquêtes externes, il convient d'aboutir à ce que les capacités et prérogatives des organismes et agences nationaux, ne puissent être altérées par l'activité et les droits de l'OLAF. De même l'absence de coordination suffisante des politiques appliquées par l'Office, Europol et Eurojust, notamment en raison de la manière dont ont été créés ces organismes, retient l'attention des lords.

### **7.2 L'étude réalisée par l'IALS**

L'étude réalisée par l'IALS<sup>5</sup> voit un inconvénient manifeste à ce que les autorités nationales responsables des poursuites judiciaires aient peu de moyen, afin d'estimer correctement la complexité de la fraude au sein de l'UE et en fait, peu de possibilités d'impliquer d'autres organismes compétents de l'Union, comme Eurojust, Europol et bien sûr l'OLAF; de même les organismes concernés de l'UE, doivent pouvoir compter sur les institutions nationales de contrôle, pour les alerter et les impliquer dans la recherche de cas relevant de la fraude. En effet principalement du fait de leur nature, les autorités nationales de contrôle, n'ont pas d'obligations contraignantes d'impliquer ces organismes. Ici, comme dans le rapport des lords, il est rappelé qu'une collaboration avec Eurojust et Europol doit être explorée, afin de renforcer la protection efficace des intérêts financiers de l'UE mais aussi que les possibilités d'aboutir à une indépendance administrative complète de l'Office à l'égard de la Commission puissent être évaluées ainsi qu'à l'égard des autres institutions.

Eurojust, comme quasi-corps judiciaire devrait pouvoir, d'une certaine manière permettre une comparaison et servir de précédent.

L'IALS Study remarque aussi, malgré les mesures déjà arrêtées, que la question de la clarification des règles d'ouverture et de clôture des enquêtes de l'OLAF ainsi que de leur extension, suppose d'autres initiatives du législateur, lesquelles devraient aussi prendre en considération le renforcement du lien entre le PE et l'OLAF. L'étude conclut également que la surveillance exercée par le comité du même nom, ne constitue pas une surveillance juridique, parce qu'il n'existe ni le besoin, l'exigence, d'inclure des membres du corps judiciaire dans la composition de celui-ci, ni même l'obligation d'une fonction judiciaire dans le cadre des enquêtes de l'OLAF. En outre, les propositions envisagées afin d'améliorer la fonction et les prérogatives du Comité de surveillance, n'aboutissent pas à une véritable surveillance judiciaire. D'autres possibilités de réforme de l'OLAF sont aussi suggérées, en matière de protection des témoins et de dénonciation des

---

<sup>4</sup> 24th report of Session 2003-04, publié le 21.07.2004: "Strengthening OLAF, the European Anti-Fraud Office

<sup>5</sup> IALS Study on "strengthening OLAF- towards greater effectiveness in the protection of the Communities' financial interests: revision of the OLAF regulation 1073/99"

enquêtes de l'Office, de coopération de l'OLAF avec les organismes d'enquêtes nationaux..

Ainsi, les propositions de modifications diverses du statut et du rôle général de l'OLAF ne manquent pas, certaines plus pertinentes que d'autres. Avant de se prononcer sur leur bien-fondé, nécessitant ou non des travaux de recherche supplémentaires, une attitude pragmatique, pourrait consister à attendre la parution de la proposition de règlement de la Commission portant réforme de l'OLAF; ainsi son dispositif permettra-t-il de répertorier les arguments invoqués par celle-ci, éventuellement susceptibles d'être l'objet d'études supplémentaires.

## **8. Constats et propositions des 2 rapports de l'OLAF portant sur 2003 et 2004.**

Le rapport d'activité supplémentaire de l'année 2004 insiste sur la réduction drastique par l'Office, de la durée d'évaluation de la phase d'information initiale des dossiers, passée d'une moyenne de 18,9 mois pour un total de 763 évaluations, à une moyenne de 3,5 mois pour un total de 503 évaluations; de même l'application d'une procédure d'évaluation stricte sur toute information entrante, a largement aidé l'OLAF à se concentrer sur les cas les plus pertinents.

Enfin les recouvrements financiers ont atteint un nouveau sommet en 2004. Le 5ème rapport d'activité de l'Office, relatif à l'année prenant fin en juin 2004, ne manque pas

de rappeler en ce qui concerne le droit des personnes, que si la présomption d'innocence est fondamentale, elle ne devrait cependant pas déboucher sur l'hypothèse que l'autorité enquêtrice abuse nécessairement de ses pouvoirs, simplement parce que la personne mise en examen le prétend.

S'agissant des enquêtes, les calculs réalisés montrent également que l'application de critères d'évaluation et de vérification plus stricts a entraîné une baisse du nombre d'enquêtes internes au cours des deux dernières années. Il ressort aussi du rapport que la coopération avec les États membres dans les secteurs traditionnels, comme les douanes, l'agriculture et les actions structurelles – telle que mesurée par le nombre de cas de coordination, d'assistance et de monitoring - s'est nettement améliorée au cours de cette période de cinq ans.

Le plan d'action antifraude 2004-2005 de la Commission évoquait la préparation d'un Livre blanc relatif à la création et à la mise en oeuvre d'un Parquet européen. La contribution de l'OLAF consisterait à aider la Commission à réaliser une étude d'impact détaillée parallèlement à la rédaction du Livre blanc.

Elle comprendra également la présentation d'idées sur les futures relations fonctionnelles et organisationnelles entre l'OLAF et un Parquet indépendant. La partie "perspectives" du rapport portant sur le second semestre 2004/1er semestre 2005, n'appelle pas de remarque particulière si ce n'est qu'elles expriment une volonté de réforme et de continuité tout-à-la fois; relevons pour mémoire: le souci d'une concentration accrue des ressources sur les activités principales de l'OLAF, la volonté de resserrer les liens avec les Institutions communautaires et les autres organismes internationaux, le renforcement du rôle des unités de renseignement, la volonté

d'intensifier les rapports avec le réseau de partenaires de l'OLAF et de mettre en oeuvre le manuel global révisé de l'Office (le 1er décembre 2004), de nouvelles améliorations du système de gestion des cas (CMS) et enfin le renforcement de la formation afin d'améliorer la dite gestion et de créer une culture d'enquête.

## **9. Rapport du Comité de surveillance.**

Le Comité doit, dans le cadre de son évaluation, prendre en considération d'une part, les éléments de définition contenus dans le règlement 1073/99 et d'autre part, les activités effectivement mises en oeuvre par l'OLAF.

**La définition de la mission de l'OLAF contenue dans le règlement 1073/99** repose sur la volonté du législateur de créer une fonction d'enquête indépendante et de l'intégrer dans une structure viable en attendant que les conditions soient réunies pour la mise en place d'un système plus complet et plus cohérent. Le règlement 1073/99 conserve donc la répartition et l'équilibre existants des responsabilités entre le niveau national et le niveau communautaire. Il vise au niveau communautaire la mise en oeuvre des moyens instaurés par la Commission pour effectuer les enquêtes administratives antifraude (création de l'OLAF) et, pour la prévention, charge l'Office de contribuer à l'action de la Commission en matière de conception et de développement des méthodes de lutte contre la fraude. En ce qui concerne le niveau national, le règlement prévoit de la part de l'Office une action de « coordination » pour la collaboration entre les autorités compétentes des Etats membres prévue à l'article 280.3 du Traité CE <sup>1</sup>. Concrètement, le règlement 1073/99, pour la nouvelle fonction d'enquête, en ce qui concerne les enquêtes internes ajoute de nouveaux moyens aux moyens existants (article 4) et, pour les enquêtes externes, transfère à l'OLAF la compétence conférée à la Commission par le règlement 2185/96 d'effectuer des contrôles et vérifications sur place dans les Etats membres et les pays

tiers (article 3). Il habilite ainsi l'Office à utiliser dans le cadre de la fonction d'enquête les moyens de contrôle et de vérification du règlement 2988/95 et des réglementations sectorielles qui avaient été créés pour permettre à la Commission de contrôler et de gérer ses instruments financiers.

**La mise en oeuvre de ces dispositifs par l'OLAF**, en raison du caractère incomplet et provisoire du règlement 1073/99, a été caractérisée par une tendance à explorer toutes les potentialités des instruments adoptés tout en poursuivant les activités exercées jusque là par l'UCLAF. Ce n'est que récemment qu'un effort de programmation a été entrepris qui devrait à terme aboutir à préciser l'articulation entre les différentes missions (enquêtes, coordinations, assistance, législation, stratégie, intelligence, suivi, etc.). Il est donc encore difficile de présenter une définition claire des différentes missions de l'OLAF, de leur articulation entre elles et avec celles de ses partenaires. De plus, l'Office était confronté à la nécessité d'aménager la situation de façon à ne pas subir les incertitudes résultant des difficultés politiques éprouvées à compléter le dispositif (combien de temps faudra-t-il attendre le procureur ?) et les ambiguïtés imposées par son statut administratif (comment faire cohabiter les fonctions relevant de l'indépendance de l'enquête avec les fonctions exercées au nom ou pour le compte de la Commission : coordination, législation).

## **Quant à la question de savoir si les objectifs du règlement 1073/99 ont-ils été atteints par les réalisations de l'OLAF**

Les membres pourront se référer au Chapitre III du rapport d'activités du Comité de surveillance du 22 décembre 2004: "Recommandation du comité".

### **Le nouveau Comité de surveillance: "un ami critique" pour l'OLAF.**

Le comité de surveillance de l'OLAF est un organe indépendant, composé de cinq experts extérieurs aux institutions européennes et qui sont pour la plupart des juristes patentés du droit public dans leur pays, chacun ayant un niveau élevé d'expérience dans le domaine des poursuites et enquêtes. Trois d'entre eux ont une expérience étendue dans le domaine du fonctionnement des institutions européennes. Le nouveau comité a pris ses fonctions pour un mandat de trois ans en novembre 2005.

Les cinq experts indépendants dont la tâche statutaire est de renforcer l'indépendance de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) grâce à un suivi régulier de l'exercice des fonctions en matière d'enquête, se considèrent eux-mêmes comme exerçant un rôle d'«ami critique» à l'égard de l'OLAF.

Dans son allocution du 21 février 2006 à la commission du contrôle budgétaire, la nouvelle présidence du nouveau Comité de surveillance a déclaré: «Notre rôle est celui d'un un ami critique, qui doit soutenir mais aussi contester, mettre en doute et faire des propositions constructives à but d'amélioration, là où nous l'estimons nécessaire». Et de poursuivre: «Nous considérons notre indépendance et notre neutralité comme de la plus haute importance pour assurer la sauvegarde de l'indépendance de l'OLAF».

Dans sa présentation au Parlement, le Comité de surveillance a identifié trois domaines clés dans le cadre des tâches qui sont les siennes:

- S'assurer que toutes les parties obligées de coopérer avec l'OLAF le font réellement
- Aider l'OLAF à établir des indicateurs de résultat pertinents,
- S'impliquer dans les points de vue stratégiques adoptés par l'OLAF.

## **IV. Conclusions.**

Sur la base des compétences qui lui furent attribuées, tout en tenant compte de ses sept années de fonctionnement et au vu des différents rapports, l'OLAF a rempli la mission dévolue par son règlement.

Le 1er septembre 2006 a eu lieu une restructuration de l'OLAF: celle-ci tend à rejoindre certaines des préoccupations du Parlement et de la cour des Comptes. Désormais, un recentrage de l'activité sur les enquêtes s'opère et ce sont désormais deux directions et non plus une, qui seront consacrées à celles-ci, activités essentielles de l'Office."<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> cf. annexe jointe

Si quelques cas saillants mis en exergue dans la présente étude, ont contribué à défendre les intérêts de l'Union européenne, d'autres, moindres, pourraient laisser plus perplexes, même s'il convient cependant de rappeler le contexte particulier de l'après-Santer, dans lequel évolua l'OLAF.

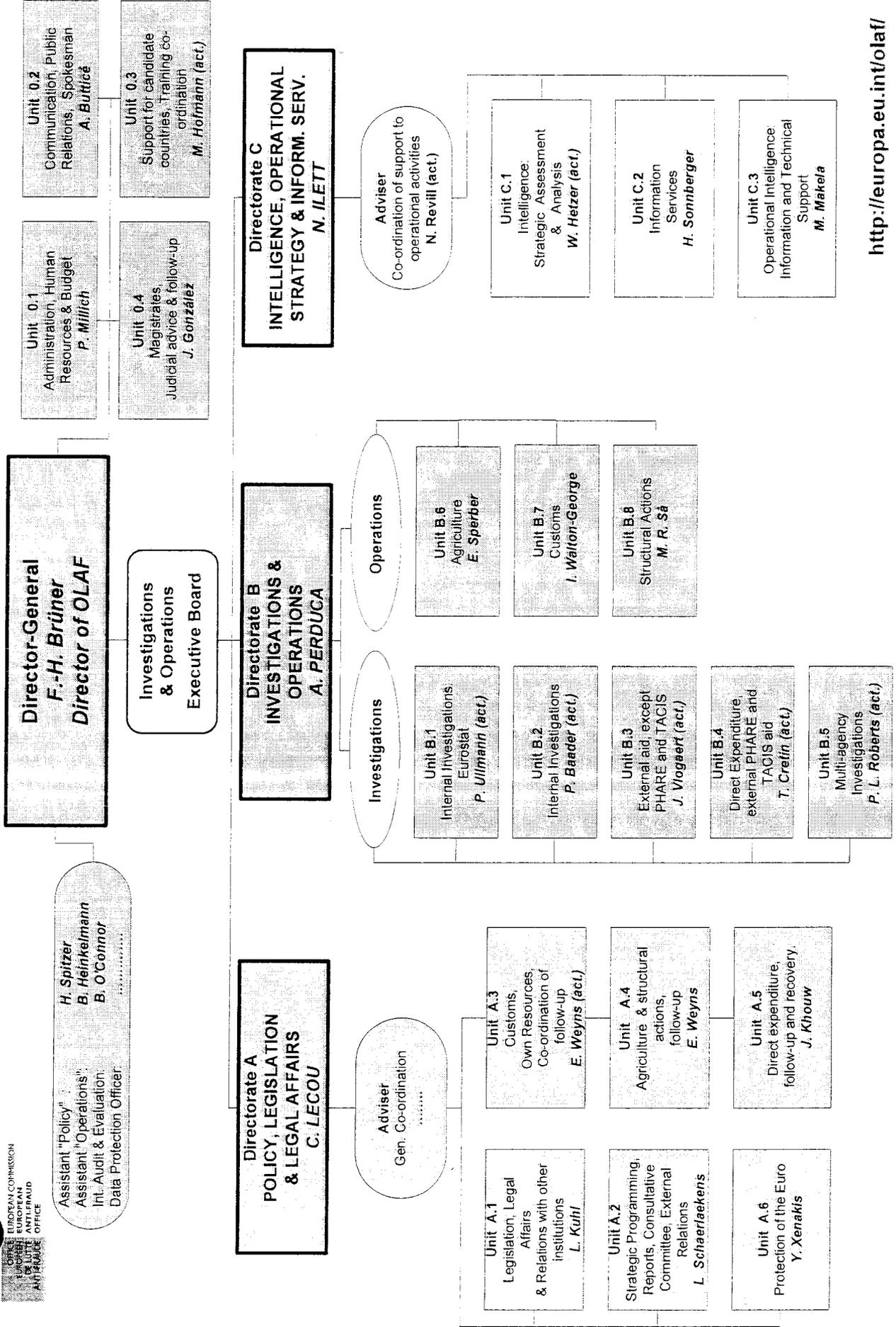
Les insuffisances craintes ou observées (indépendance relative par rapport à la Commission, rôle du comité de surveillance) sont aussi liées à la nature même de l'OLAF.

Le nouveau projet de règlement dont le Parlement est désormais saisi, devrait permettre de lever certaines ambiguïtés.

**Annexe:**  
**Organigrammes de l'Olaf avant et après la restructuration**



# OLAF ORGANISATION CHART





# OLAF ORGANIZATION CHART

**Supervisory Committee**  
 President: **R. Wright**  
 Members: **D. R. Theato**, **K. Gyöngyi**, **L. López Sanz-Aranguez**, **P. Strömberg**

**Secretariat**  
 HoU: **E. Brandt**

**Director-General**  
**F.-H. BRÜNER**  
 Director of OLAF

Assistant "Policy": **S. Combeaud**  
 Assistant "Operations": **B. Heinkelmann**

Spokesman: **A. Buttice**

Principal Adviser: **C. Lecou**

Adviser  
 Co-ordination with International Organizations: **P.L. Roberts (act.)**

Adviser  
 Anti-corruption: **W. Hetzer (act.)**

**Directorate A**  
 Investigations & Operations I  
**A. PERDUCA**

Adviser  
 Case & Board Management A

**Unit A.1**  
 Internal Investigations:  
 European Institutions  
**P. Baader (act.)**

**Unit A.2**  
 Internal / external Investigations:  
 EU Bodies  
**P. Ullmann (act.)**

**Unit A.3**  
 Direct Expenditure and External Aid  
**T. Cretin (act.)**

**Unit A.4**  
 External Aid  
**J. Vlogaert (act.)**

**Directorate B**  
 Investigations & Operations II  
**I. WALTON-GEORGE (act.)**

Adviser  
 Case & Board Management B

**Unit B.1**  
 Agriculture  
**E. Sperber**

**Unit B.2**  
 Customs I  
**I. Walton-George (act.)**

**Unit B.3**  
 Customs II  
**I. Walton-George**

**Unit B.4**  
 Structural Measures  
**M. R. Sa**

**Directorate C**  
 Operational & Policy Support  
**K. LARSSON (act.)**

**Unit C.1**  
 Judicial & Legal Advice  
**J. Gonzalez**

**Unit C.2**  
 Fraud Prevention & Intelligence  
**J. Khrouf**

**Unit C.3**  
 Mutual Assistance & Intelligence  
**E. Weyns**

**Unit C.4**  
 Operational Intelligence  
**M. Makela**

**Unit C.5**  
 Protection of the EURO  
**Y. Xenakis**

**Directorate D**  
 General Affairs  
 Deputy Head of the Office  
**N. ILETT**

**Unit D.1**  
 Spokesman, Communication & Public Relations  
**A. Buttice**

**Unit D.2**  
 Legislation & legal affairs  
**L. Kuhl**

**Unit D.3**  
 Inter-institutional & External Relations  
**M. Hofmann (act.)**

**Unit D.4**  
 Engagement, Committees & Reports  
**L. Schaeferlaekens**

**Unit D.5**  
 Administration & Human Resources  
**P. Millich**

**Unit D.6**  
 Budget  
**J.P. Lienard (act.)**

**Unit D.7**  
 Training, Programme Implementation  
**K. Larsson**

**Unit D.8**  
 Information Services  
**H. Sonnberger**

## **Glossary: OLAF**

---

### **Regulation.**

Regulations 1073/99, 1074/99.

### **Reports.**

The annual reports of OLAF and the Supervisory Committee.

Report of the OLAF: Supplementary Activity report for the Year 2004.

Activity Report of the Olaf: July 2006 (July 2004-December 2005).

Special Report 1/2005 of the Court of Auditors concerning the management of OLAF: 22 March 2005.

### **Studies.**

Studies presented by the Court of Auditors.

Study of the House of Lords of 21 July 2004: Strengthening OLAF.

Study of the Institute of Advanced Legal Studies (London) on Strengthening OLAF, June 2005.

\*\*\*