



## Unité d'assistance budgétaire

# OLAF: PERSPECTIVES ET SUGGESTIONS DE LA REFORME

AFFAIRES BUDGETAIRES

PARLEMENT EUROPEEN



**Direction générale Politiques internes de l'Union**

**Département thématique Unité d'assistance budgétaire**

**AFFAIRES BUDGETAIRES**

**OLAF: Perspectives et suggestions de la réforme.**

**NOTE**

**IPOL/D/BSU/NT/2006\_010**

**24/04/2006**

**N°PE 371.724**

**FR**

Cette note 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

Manuscrit achevé en 24 avril 2006.

Pour obtenir des copies, veuillez vous adresser par:  
E-mail: [ip-budgetarysupport@europarl.eu.int](mailto:ip-budgetarysupport@europarl.eu.int)  
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.

## BRIEFING NOTE

Créé 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.

La note ci-après donne un premier aperçu des récentes études réalisées sur les activités de l'OLAF et son fonctionnement.

Nous avons relevé 3 études:

- le rapport spécial de la Cour des Comptes 1/2005,
- l'étude de la Chambre des lords,
- l'étude réalisée par l'I.A.L.S.,

A cela il convient d'ajouter les rapports annuels d'activité de l'OLAF, ainsi que les rapports du Comité de surveillance.

**I- 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).

## Etudes.

**II- L'étude de la Chambre des lords** <sup>1</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) apporteraient 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 nationales, 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.

**III- L'étude réalisée par l'IALS** <sup>2(2)</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 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-

---

<sup>1</sup> 24th report of Session 2003-04, publié le 21.07.2004: "Strengthening OLAF, the European Anti-Fraud Office.

<sup>2</sup> IALS Study on "strengthening OLAF- towards greater effectiveness in the protection of the Communities' financial interests: revision of the OLAF regulation 1073/99"

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.

#### **IV- 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 l'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'elle exprime 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.

## **V- 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).

---

<sup>1</sup> Sans préjudice d'autres dispositions du présent traité, les Etats membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude. À cette fin, ils organisent, avec la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes.