



COMMISSION EUROPÉENNE
OFFICE EUROPÉEN DE LUTTE ANTIFRAUDE (OLAF)

Le directeur général

Bruxelles, le 23.5.2000

RAPPORT DE L'OFFICE EUROPÉEN DE LUTTE ANTIFRAUDE (OLAF)

**Premier rapport d'activités opérationnelles
1er juin 1999 – 31 mai 2000**

FR

RAPPORT DE L'OFFICE EUROPÉEN DE LUTTE ANTIFRAUDE (OLAF)

**Premier rapport d'activités opérationnelles
1er juin 1999 – 31 mai 2000**

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	6
INTRODUCTION.....	8
TITRE 1 : Les procédures opérationnelles de l'Office	10
1. Le traitement des enquêtes administratives	10
1.1. Les enquêtes administratives externes sur base juridique sectorielle.....	10
1.2. Les enquêtes administratives externes sur base juridique horizontale unique : le règlement 2185/96.....	11
1.3. L'apport des règlements 1073/99 et 1074/99	12
2. Le traitement des cas de coordination	13
TITRE 2 : Le bilan des activités opérationnelles de l'Office européen de lutte antifraude pour protéger les intérêts financiers de la Communauté	15
1. Les activités opérationnelles de l'Office	15
1.1. L'activité de collecte de l'information opérationnelle	15
1.1.1. Les sources d'information de l'Office.....	15
1.1.2. Le traitement de l'information par l'Office du 1er juin 1999 au 29 février 2000	17
1.2. L'activité d'enquête du 1er juin 1999 au 29 février 2000	19
1.3. Les activités de coordination et d'assistance pour protéger les intérêts financiers des États membres et de la Communauté du 1er juin 1999 au 29 février 2000	21
1.4. L'activité de suivi	22
2. Les principales priorités	23
2.1. Les priorités déterminées par l'organisation héritée de l'UCLAF	23
2.2. Les priorités fixées sur la période en matière de coordination	25
2.2.1. Actions extérieures	25
2.2.2. Échanges de produits agricoles	25
2.2.3. Politique agricole commune : organisations communes de marché.....	26
2.2.4. Ressources propres	26
2.3. Les priorités fixées sur la période en matière d'enquête administrative	27

2.3.1.	Actions structurelles, dépenses directes et enquêtes internes.....	27
2.3.2.	Actions extérieures.....	27
2.3.3.	Politique agricole commune.....	27
3.	Les résultats obtenus sur la période.....	29
3.1.	La typologie des fraudes et autres irrégularités rencontrées.....	29
3.1.1.	Fraudes aux dépenses structurelles et aux dépenses directes, y compris les actions extérieures.....	29
3.1.2.	Fraudes aux dépenses agricoles dans le cadre des organisations communes de marché.....	30
3.1.3.	Fraudes liées aux échanges : ressources propres, échanges agricoles.....	30
3.2.	Les rapports transmis.....	31
3.3.	Les suites financières.....	32
3.4.	Les suites administratives.....	34
3.6.	Les suites judiciaires.....	35
4.	Les limites rencontrées.....	36
4.1.	Des effectifs opérationnels limités.....	36
4.2.	Des difficultés juridiques.....	36
4.2.1.	Dans la législation horizontale.....	37
4.2.2.	Dans la législation sectorielle.....	37
4.3.	Les améliorations à rechercher dans la coopération avec les autorités nationales des États membres.....	38
4.4.	Les progrès possibles dans la coopération avec les autorités nationales des pays tiers.....	39
5.	L'évolution des méthodes employées.....	39
5.1.	Les méthodes de l'Office.....	40
5.1.1.	Les procédures internes.....	40
5.1.2.	Le traitement de l'information et les moyens informatiques.....	40
5.1.3.	La politique de communication.....	41
5.2.	Les méthodes employées avec les États membres.....	41
5.3.	Les méthodes employées avec les pays tiers.....	42
5.3.1.	Le besoin d'une assistance technique aux pays tiers dans le domaine des actions extérieures.....	42

5.3.2.	Le renforcement de la coopération avec la Russie pour les échanges agricoles	42
5.3.3.	Le développement de l'assistance mutuelle en matière douanière.....	43
5.3.4.	L'assistance prêtée à l'installation de l'Office polonais antifraude	43
TITRE 3 : Éléments pour une nouvelle approche opérationnelle		44
1.	La restructuration de l'Office européen de lutte antifraude	44
1.1.	Le renforcement des moyens.....	44
1.2.	La refonte de l'organisation.....	45
1.2.1.	Une veille stratégique.....	45
1.2.2.	Des enquêteurs polyvalents	45
1.2.3.	Un suivi de la qualité juridique du travail opérationnel	46
2.	La définition de priorités mieux ciblées	46
3.	L'amélioration du cadre juridique	46
3.1.	Au stade des investigations.....	46
3.2.	En phase de suivi	47
3.2.1.	Suites administratives et financières (recouvrement).....	47
3.2.2.	Coopération avec les autorités judiciaires	48
3.3.	Au-delà de la protection des intérêts financiers.....	48
3.3.1.	La fiscalité indirecte	48
3.3.2.	La contrefaçon.....	49
3.3.3.	Le faux monnayage de l'euro.....	49
ANNEXE		50

AVANT-PROPOS

Le thème de la protection des intérêts financiers des Communautés et son corollaire, la lutte contre la fraude, est devenu une priorité politique de plus en plus marquée. La création de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), le 1er juin 1999, concrétise cette volonté politique et constitue, aux termes des conclusions du Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, un « *nouveau pas important dans la lutte contre la fraude* ». Les institutions, au terme de « négociations » qui ont été qualifiées d'« exemplaires », au Conseil européen de Cologne de juin 1999, se sont ainsi dotées d'un dispositif unique en son genre. Celui-ci garantit une synergie entre l'activité de terrain et l'amélioration de la législation et des politiques communautaires, existantes et futures.

Aussi, depuis le 1er juin 1999, l'Office européen de lutte antifraude connaît-il une période de transition, au rythme des recrutements et des affectations. Il s'achemine vers une nouvelle organisation tenant compte des moyens supplémentaires qui lui sont alloués par le Parlement européen et le Conseil pour les exercices budgétaires 1999, 2000 et 2001. L'Office comptera alors 300 agents. D'ici cette date, je souhaite réorganiser, de manière provisoire dans un premier temps, les structures existantes de l'OLAF et les adapter au fur et à mesure de la disponibilité des nouvelles ressources.

Pour autant, la continuité avec les activités opérationnelles en cours a été assurée. Les statistiques et analyses présentées dans ce rapport le montrent : la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière s'est poursuivie, sur le terrain. Les progrès constatés ces dernières années perdureront avec l'OLAF, même si la comparaison entre les résultats des divers exercices peut se révéler difficile.

En effet, à la différence des rapports annuels de la Commission, le présent document ne rend pas compte des communications des États membres en matière de lutte contre la fraude et les irrégularités. Je proposerai en effet de les inclure dans le rapport de la Commission sur la protection des intérêts financiers et la lutte contre la fraude, conformément aux dispositions de l'article 280 CE du traité d'Amsterdam.

En outre les données chiffrées présentées ici correspondent à l'activité enregistrée depuis le 1er juin 1999, date de la création de l'Office, jusqu'au 1er mars 2000, date de ma prise de fonction. Ils ne couvrent pas l'année civile, ni même douze mois consécutifs.

Néanmoins, le rapport que je présente ici dresse le bilan des activités de l'Office à la date de mon entrée en fonction et identifie ce qui me semble devoir évoluer dans le domaine opérationnel de la protection des intérêts communautaires. Il me servira à réorienter l'activité opérationnelle de l'Office dans le sens voulu par la réforme.

Mes priorités vont au développement de la coopération avec les États membres et au renforcement de la transparence à l'endroit des institutions européennes.

S'agissant du premier point, comme le révèlent clairement les statistiques de ce rapport, la part de la coordination et de l'assistance au sein des activités de l'Office est importante. La valeur ajoutée de l'OLAF doit se révéler dans sa capacité à assurer une coordination plus dynamique avec les autorités nationales, sur le terrain. L'Office prêtera donc tout son concours aux services d'enquête nationaux, selon une approche de service et de partenariat. Les pouvoirs propres d'enquête administrative devraient, dans cet esprit, être intégrés, comme un instrument complémentaire et indispensable, dans une approche plus globale de coopération avec l'ensemble des autorités nationales, ciblée sur les compétences communautaires.

Concernant la seconde priorité, ce rapport d'activité se présente comme un tableau de bord chiffré permettant un suivi précis de l'action opérationnelle de l'Office. De manière générale, il est dans mon intention de gérer l'Office dans la transparence. En particulier s'agissant des enquêtes internes, j'entends recourir, avec discernement, aux nouveaux moyens d'investigation prévus par la législation, pour neutraliser les influences externes, voire le pouvoir de corruption, et ainsi garantir la crédibilité des institutions, organes et organismes communautaires.

*

Une législation claire, des règles simples et la transparence constituent les meilleures garanties contre les risques d'activités illégales. C'est à ces fins que se consacre dès à présent l'Office européen de lutte antifraude.

F.H. BRUENER
Directeur Général
de l'Office européen de lutte
antifraude

INTRODUCTION

La *Task-Force* « Coordination de la lutte antifraude », plus connue sous le sigle « UCLAF », a fait place, depuis le 1er juin 1999, à l' « **Office européen de lutte antifraude** » (OLAF). Le cadre juridique pour la protection des intérêts financiers des Communautés et pour la lutte contre la fraude et contre toute autre activité illégale préjudiciable aux intérêts communautaires est désormais fixé principalement par les quatre textes suivants :

- la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom, de la Commission, du 28 avril 1999, instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)¹ ;
- le règlement (CE) n° 1073/99 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude², adopté sur la base du nouvel article 280 CE (traité d'Amsterdam), dans le cadre de la procédure de « codécision » ;
- le règlement (Euratom) n° 1074/99 du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude³. Adopté sur la base de l'article 203 du traité Euratom, ce règlement a le même objet que le règlement (CE) n° 1073/99 ;
- l'accord interinstitutionnel, du 25 mai 1999, entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission relatif aux enquêtes internes effectuées par l'OLAF, avec, en annexe, un modèle de décision interne, propre à chaque institution, organe ou organisme institué par les traités CE et Euratom ou sur la base de ceux-ci⁴.

Aux termes de l'article 12, paragraphe 3, alinéa deux, des règlements n° 1073/99 et 1074/99, le directeur de l'Office « *fait rapport régulièrement au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et à la Cour des comptes sur les résultats des enquêtes effectuées par l'Office, dans le respect de la confidentialité de celles-ci, des droits légitimes des personnes concernées et, le cas échéant, dans le respect des dispositions nationales applicables aux procédures judiciaires* ».

Établi notamment sur cette base, le présent document concerne plus largement l'ensemble des missions opérationnelles, pour lesquelles l'Office agit en vertu de l'indépendance que lui a conférée le législateur. De la collecte de l'information, de son exploitation (« intelligence »), jusqu'au suivi administratif et judiciaire des cas, il traite des activités de coordination et d'assistance, aussi bien que d'enquêtes externes, effectuées en partenariat avec les États membres, ou d'enquêtes internes, diligentées au sein des institutions, organes ou organismes institués par les traités CE et Euratom. Les autres activités de l'Office trouveront leur place dans le rapport sur la protection des intérêts financiers que la Commission établit en vertu de l'article 280 CE du traité.

¹ JO L 136 du 31.5.1999, page 20.

² JO L 136 du 31.5.1999, page 1.

³ JO L 136 du 31.5.1999, page 8.

⁴ JO L 136 du 31.5.1999, page 15.

Ce premier rapport d'activités s'organise en trois parties. La première précise les compétences et les procédures de l'Office tels qu'elles ressortent des textes.

La seconde partie analyse les activités opérationnelles de l'Office, en termes aussi bien statistiques que qualitatifs. Cette partie traite également de la poursuite, dans la période considérée, des dossiers opérationnels ouverts antérieurement.

Dans une troisième partie, l'ensemble des questions soulevées par l'activité opérationnelle de l'Office est présenté pour servir de base à de futures orientations.

Il faut préciser que, l'activité opérationnelle de l'Office ayant débuté au 1er juin 1999, les actions en cours sont, pour la plupart, le prolongement de celles entreprises avant cette date. Pour des raisons pratiques liées à la nécessité de disposer du rapport pour le Conseil Ecofin du mois de juin 2000, il va de soi que, en ce qui concerne le bilan statistique présenté, la majeure partie des résultats obtenus sur la période découle de cas d'enquête ouverts avant la période considérée.

TITRE 1 : LES PROCEDURES OPERATIONNELLES DE L'OFFICE

Pour accomplir sa mission opérationnelle⁵, l'Office exerce les activités de collecte et traitement de l'information, d'enquêtes administratives, externes ou internes, de coordination et d'assistance des autorités compétentes des États membres, de suivi de toutes les informations et de tous les résultats d'enquête disponibles:

1. LE TRAITEMENT DES ENQUETES ADMINISTRATIVES

En ce qui concerne l'instruction d'enquêtes administratives, le nouveau dispositif confère à l'Office les fonctions et les moyens opérationnels dont la Commission dispose au titre des traités et étend sa fonction d'enquête interne, « héritée » de l'UCLAF, à l'ensemble des institutions, organes ou organismes de la famille communautaire. Ainsi, l'Office peut décider de manière autonome le déclenchement d'une enquête interne, dans une institution ou un organe communautaire, ainsi que la transmission éventuelle des dossiers aux autorités judiciaires nationales compétentes.

Les dossiers d'enquête en instance ont été instruits jusqu'au 1er juin 1999 sur des bases légales sectorielles ou sur une base légale horizontale (règlement du Conseil 2185/96), s'agissant des contrôles externes, sur la base de la décision de la Commission du 14 juillet 1998 - abrogée depuis - en ce qui concerne les contrôles internes. Depuis le 1er juin viennent s'y ajouter les règlements 1073/99 et 1074/99, contenant des dispositions s'appliquant à l'ensemble des enquêtes. L'apport de chacun de ces textes est respectivement précisé ci-dessous.

1.1. Les enquêtes administratives externes sur base juridique sectorielle

Fondées sur des textes propres aux différents secteurs du budget des Communautés et historiquement les plus anciennes, ces enquêtes ont en commun d'être effectuées sous la responsabilité des États membres. Sur la base de cette réglementation, l'Office peut demander aux États membres d'ouvrir une enquête à laquelle ses agents peuvent participer. Dès lors, ce sont les règles nationales de procédure qui s'appliquent.

Il n'existe pas, dans leur cas, de procédure de conduite d'enquête formalisée et *a fortiori* uniforme. La procédure débute néanmoins par une demande d'ouverture d'enquête adressée par l'OLAF à l'État membre concerné. Dans le déroulement de l'enquête, bien que sous la responsabilité de l'État membre, les agents de l'Office sont en pratique étroitement associés à la direction des investigations. A l'issue de l'enquête, le rapport rédigé par l'OLAF est transmis aux autorités nationales de contrôle, qui peuvent s'en servir pour donner suite aux constatations⁶.

⁵ Cf. Titre 2, §1.

⁶ CJCE, 23 novembre 1995, Nutral/Spa, C-476/93 P, rec. 1995 p. I-4125.

Les principales bases juridiques utilisées dont il est question sont les suivantes :

<i>Texte</i> ⁷	<i>Domaine</i>
Art. 18§3 du règlement 1552/89	Ressources propres
Art. 9 et s. ; 18§4 ; 20 et s. ; 28§2 du règlement 515/97	Ressources propres et politique agricole commune
Art. 6 du règlement 595/91	Politique agricole commune
Art. 9 du règlement 1258/99	FEOGA - garantie
Art. 23 du règlement 4253/88	Fonds structurels
puis art. 38§3 du règlement 1260/99 à partir du 1/1/2000	

Les dépenses directes sont gérées par la Commission elle-même. Les États membres n'ont dans ce domaine ni un rôle de gestion, ni un rôle de contrôle. Des règlements spécifiques, l'article 87 du règlement financier ou des dispositions contractuelles régissent les modalités du contrôle de la Commission dans ce domaine.

1.2. Les enquêtes administratives externes sur base juridique horizontale unique : le règlement 2185/96

Sans préjudice des dispositions communautaires sectorielles rappelées ci-dessus, le règlement 2185/96⁸ dit « contrôles sur place » s'applique à tous les domaines d'activité des Communautés. La Commission a encadré son interprétation au moyen des lignes directrices spécifiques. Ce règlement renvoie, pour ce qu'il ne traite pas, aux différentes procédures nationales.

Une enquête externe peut être ouverte, s'il existe des raisons de penser que des irrégularités ont été commises (art. 5) et que les critères d'intervention de l'Office prévus à l'article 2 du règlement sont réunis.

⁷ Ressources propres : Règlement (CEE, Euratom) n° 1552/89 du Conseil, JO L 155 du 7.6.1989.

Assistance mutuelle dans les domaines douaniers et agricoles : Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil relatif à, JO L 82 du 22.3.1997

Politique agricole commune : Règlement (CEE) n° 595/91 du Conseil concernant la, JO L 67 du 14.3.1991 et Règlement (CE) n° 1258/99 du Conseil, JO L 160 du 26.6.1999.

Fonds structurels : Règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, JO L 374 du 31.12.1988 et Règlement (CE) n° 1260/99 du Conseil, JO L 161 du 26.6.1999.

⁸ Règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités, JO L 292 du 15.11.1996.

En ce qui concerne plus particulièrement la procédure d'enquête administrative, le règlement exige des contrôleurs de la Commission qu'ils soient dûment habilités et dotés d'un mandat. Seuls les agents de l'OLAF ont reçu cette habilitation de façon permanente. Pour chaque mission est délivré un mandat écrit précisant l'objet et le but du contrôle (art. 6 §1-2).

Les contrôles sont conduits par la Commission, de préférence en collaboration étroite avec les autorités compétentes de l'État membre concerné. Les États membres sont informés en temps utile de l'objet, du but et de la base juridique des vérifications, de manière à pouvoir apporter toute l'aide nécessaire (art. 4). Lorsque les opérateurs économiques s'opposent à un contrôle, l'État membre concerné prête l'assistance nécessaire pour prendre les mesures conservatoires utiles (art. 7-§2) et pour permettre aux contrôleurs de la Commission l'accomplissement de leur contrôle (art. 9).

L'enquête administrative s'achève par l'établissement d'un rapport, en tenant compte des exigences de procédure prévues par la loi nationale de l'État membre concerné (art. 8§3). Les éléments matériels et les justifications recueillis y sont annexés. Le rapport ainsi dressé a la même valeur qu'un rapport de contrôle administratif national ; il comporte des éléments de preuve admissibles dans les procédures administratives ou judiciaires de l'État membre où leur utilisation s'avère nécessaire. Lorsque le contrôle est effectué conjointement avec des contrôleurs nationaux, ceux-ci sont invités à contresigner le rapport établi par les contrôleurs de la Commission.

1.3. L'apport des règlements 1073/99 et 1074/99

Depuis le 1er juin 1999, l'OLAF se réfère pour le traitement de ces dossiers d'enquête, qu'elles soient internes ou externes, au cadre commun que constituent désormais les règlements 1073/99 et 1074/99. En conséquence, de nouvelles règles de procédure s'ajoutent aux précédentes et viennent formaliser les principales étapes de l'enquête.

Toutes les enquêtes administratives externes sont dorénavant ouvertes par une décision du directeur de l'Office, de sa propre initiative ou suite à la demande d'un État membre intéressé (art. 5 des règlements). Le directeur de l'OLAF dirige l'exécution des enquêtes, lesquelles sont conduites sans désenparer pendant une période de temps qui doit être proportionnée aux circonstances et à la complexité de l'affaire.

Lorsqu'une enquête est engagée depuis plus de neuf mois, le directeur informe le comité de surveillance des raisons qui ne permettent pas encore de conclure l'enquête et du délai prévisible nécessaire à son achèvement (art. 11).

À l'issue de l'enquête, l'OLAF établit sous l'autorité du directeur un rapport qui tient compte des exigences de procédure prévues par la loi nationale de l'État membre concerné. Ce rapport doit ensuite être transmis aux autorités compétentes, administratives ou judiciaires, des États membres concernés, conformément à la réglementation relative aux enquêtes externes.

Les règlements 1073/99 et 1074/99 ont de plus élargi la notion d'enquête interne aux contrôles menés à l'intérieur des autres institutions, organes ou organismes de l'Union européenne. L'Office est habilité à effectuer des enquêtes internes dans toutes les institutions, organes et organismes institués par les traités CE et Euratom ou sur la base de ceux-ci⁹.

Sous le régime de ces règlements, les enquêtes internes continuent d'être ouvertes par une décision du directeur de l'OLAF, agissant de sa propre initiative ou suite à une demande de l'institution ou organisme au sein duquel l'enquête devra être effectuée. L'Office peut effectuer, dans ce cadre, des contrôles sur place auprès d'opérateurs économiques, dans les conditions prévues par le règlement 2185/96. Cependant il est requis, à l'instar des enquêtes externes, d'habiliter les contrôleurs et de les doter d'un mandat écrit délivré par le directeur de l'Office.

Le rapport établi à la suite d'une enquête interne et tout document utile y afférent sont transmis à l'institution, à l'organe ou à l'organisme concerné, l'intéressé en étant informé. Ceux-ci donnent aux enquêtes internes les suites disciplinaires, que leurs résultats appellent et informent le directeur de l'Office des suites données aux enquêtes, dans un délai que celui-ci aura fixé dans les conclusions de son rapport. Le directeur de l'Office transmet, le cas échéant, le rapport aux autorités judiciaires.

2. LE TRAITEMENT DES CAS DE COORDINATION

A partir de l'information collectée, l'Office assure également une coordination et une assistance renforcées des enquêtes conduites par les États membres. Cette activité consiste à mettre à la disposition des États membres l'information recueillie au niveau communautaire et à orienter les actions opérationnelles des autorités nationales compétentes, en accord avec elles.

Lorsqu'un dossier comporte une dimension transnationale importante, l'Office vient en appui aux activités d'enquête des États membres. Ce soutien peut prendre la forme :

- d'une **coordination** des activités opérationnelles par l'OLAF ;
- d'une **assistance**, bilatérale ou multilatérale, l'Office mettant à disposition de l'autorité qui mène l'enquête des informations, du matériel ou du savoir-faire.

⁹ Les règles relatives à la conduite des enquêtes internes à la Commission étaient précédemment établies par la décision de la Commission du 14 juillet 1998 relative aux enquêtes effectuées par la Task-Force « Coordination de la lutte antifraude » et par ses modalités d'application arrêtées le 9 décembre 1998 ([références de ces documents: C(1998) 2049/5 du 13.7.1998 et C(1998) 3232/4 du 2.12.1998]. La décision de la Commission du 28 avril 1999 les a abrogés, mais certaines des enquêtes en cours sur la période à laquelle se réfère le présent rapport ont été ouvertes sur la base de ces précédentes dispositions, qui sont donc actuellement reprises soit par la décision de la Commission en question, soit par les règlements 1073/99 et 1074/99, soit par la décision modèle annexée à l'accord interinstitutionnel du 25.5.1999.

En effet, l'article 280§3 du Traité CE oblige les États membres à une collaboration étroite et régulière entre autorités compétentes, avec l'aide de la Commission, afin d'assurer la protection des intérêts financiers de la Communauté contre la fraude.

La coordination et l'assistance peuvent être formelles lorsqu'elles se fondent sur les fiches informatiques d'assistance mutuelle, présentées ci-dessus. Mais, l'Office a hérité par ailleurs de groupes de travail constitués par la Commission (UCLAF), qui permettent de suivre de plus près et de coordonner avec les services spécialisés des États membres les enquêtes dans les secteurs les plus sensibles (task-groups « alcool », « cigarettes », « huile d'olive »). Une telle coordination n'est pas expressément prévue par une réglementation. Elle correspond à une approche pragmatique, fondée sur l'article 280 CE du traité. Elle s'inscrit dans les objectifs que décrit cet article, dont les modalités pourraient être précisées dans le cadre d'un règlement horizontal. Elle répond, en tout cas, à la nécessité du terrain.

Divers règlements sectoriels visés de façon globale à l'article 9§2 du règlement 2988/95 et repris à l'article 3 du règlement 1073/99 comportent des dispositions particulières en ce sens, notamment :

<i>Domaine</i>	<i>Texte</i>
Ressources propres	Titres III, IV et V. du règlement 515/97
Politique agricole commune	Art. 4 du règlement 595/91
Actions structurelles	Art. 4 du règlement 1681/94 Art. 4 du règlement 1831/94

Aux termes de l'article 1§2 des règlements 1073/99 et 1074/99, il est confirmé que l'Office apporte le concours de la Commission aux États membres pour organiser une telle collaboration. Les règlements 1073/99 et 1074/99 ne modifient donc pas la pratique antérieure.

TITRE 2 : LE BILAN DES ACTIVITES OPERATIONNELLES DE L'OFFICE EUROPEEN DE LUTTE ANTIFRAUDE

1. LES ACTIVITES OPERATIONNELLES DE L'OFFICE POUR PROTEGER LES INTERETS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTE

De façon générale, l'Office exerce, pour accomplir sa mission opérationnelle, quatre activités principales :

- (1) la collecte et le traitement de l'information opérationnelle ;
- (2) des enquêtes administratives impliquant directement l'Office ;
- (3) une coordination / assistance des actions opérationnelles des États membres ;
- (4) un suivi de toutes les informations et de tous les résultats opérationnels qui lui sont transmis.

1.1. L'activité de collecte de l'information opérationnelle

Les cas de fraude ou autres irrégularités connues de l'Office sont, en règle générale, assez complexes. Il est donc important de bien saisir la réalité des transactions et d'identifier tous les liens possibles entre des personnes ou firmes qui sont potentiellement impliquées dans des comportements irréguliers. A partir des éléments factuels dont dispose l'un des acteurs, seule une recherche dans toutes les sources d'informations accessibles permet d'établir une vue d'ensemble et d'évaluer le caractère réel et les implications d'une opération ou transaction donnée.

A partir de diverses sources d'information et après traitement des données collectées, l'OLAF ouvre un dossier pour toute nouvelle affaire, sur la base duquel, le directeur de l'Office peut décider soit d'ouvrir une enquête, soit d'engager ou de poursuivre une coordination.

1.1.1. Les sources d'information de l'Office

L'OLAF tient son information soit des États membres, soit d'autres sources explicitées ci-dessous.

a) Les communications par les États membres sur base réglementaire

Les États membres sont soumis à une obligation de communication des cas d'irrégularité qui ont fait l'objet d'un premier acte de constat administratif ou judiciaire, dans plusieurs domaines, sur la base des dispositions suivantes ¹⁰:

¹⁰ A partir de 1999, la synthèse des communications réglementaires des États membres est faite, dans le cadre du rapport de la Commission relatif à la protection des intérêts financiers communautaires, en raison de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (article 280 CE).

<i>Domaine</i>	<i>Texte¹¹</i>
Ressources propres	Règlement 1552/89
Politique agricole commune	Règlement 595/91
Fonds structurels	Règlement 1681/94
Fond de cohésion	Règlement 1831/94

Les procédures de communication d'informations par les États membres ont été harmonisées par ces dispositions. Elles sont soumises au respect d'une présentation uniforme, facilitant leur exploitation informatique. Dans tous les cas, les informations communiquées sur le fondement de ces bases légales sont saisies dans la base de données informatique de l'Office (IRENE¹²).

Par ailleurs, le règlement 515/97¹³ prévoit, aux termes des ses articles 17 et 18, l'obligation pour les États membres de communiquer à la Commission toutes informations utiles en ce qui concerne la transgression des réglementations douanière au sens large (par exemple politique commerciale) ou agricole. La Commission, en retour, leur communique toutes informations de nature à leur permettre d'assurer le respect de ces réglementations. Dès lors qu'ils présentent un intérêt communautaire, ces échanges prennent la forme de fiches dites d'assistance mutuelle, normalisée et informatisées. La particularité tient ici au fait que les informations communiquées peuvent aussi bien être des cas avérés d'irrégularité que des soupçons souvent partiels. Lorsqu'une enquête est engagée sur la base d'une ou plusieurs fiches d'assistance mutuelle, les informations sont alors enregistrées dans une partie spécifique de la base IRENE.

b) Les autres sources d'information

En dehors des communications formelles adressées par les États membres, les moyens de collecte de l'information à la disposition de l'OLAF sont notamment :

- les informations recueillies auprès des services de la Commission (services ordonnateurs, autres services chargés de compétence transversale : contrôle financier, budget, service juridique, etc.) ;
- les informations recueillies auprès des services spécialisés des États membres ;

¹¹ Règlement (CE) n° 1681/94 de la Commission, JO L 178 du 12.7.1994.

Règlement (CE) n° 1831/94 de la Commission, JO L 191 du 27.7.1994.

¹² IRENE, pour IRrégularités, ENquêtes, Exploitation.

¹³ Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole, JO L 82 du 22.3.1997.

- la transmission par la Cour des comptes européenne d'irrégularités relevées lors de ses audits ;
- le « téléphone vert », qui permet de recevoir sur une messagerie vocale les dénonciations d'irrégularité ;
- les contacts établis avec les milieux professionnels ;
- les informations communiquées par des particuliers, y compris de manière anonyme ;
- les sources générales d'information (presse, media).

Le centre d'information à l'Office (« Information Support Office ») a traité pendant la période couverte par ce rapport environ 40.000 messages concernant des transports de produits « sensibles » sous couvert de la procédure de transit. Il a donné suite à environ 2.500 demandes d'information ponctuelles, dont environ 70% émanaient des services spécialisés des États membres, et a présenté l'information collectée sous forme de plusieurs centaines de rapports synoptiques.

De son côté, le « téléphone vert » joue un rôle important en tant qu'indicateur de la partie cachée de la fraude au détriment du budget communautaire. A cet égard, la grande majorité des appels qui comportent des informations substantielles confirme utilement des constatations ou soupçons établis à partir d'autres sources.

Toutes ces informations sont susceptibles de conduire dans un premier temps à l'ouverture d'un dossier, puis de déboucher dans un second temps soit sur contrôle sur place initié directement par l'Office, soit sur une coordination / assistance des actions opérationnelles des États membres.

1.1.2. Le traitement de l'information par l'Office du 1er juin 1999 au 29 février 2000

a) L'analyse de l'information

La prévention, la détection et la répression efficace passent toutes par une analyse approfondie des informations collectées. Le grand défi est de croiser les informations en provenance de sources différentes afin d'aboutir à une perception claire de la réalité. A cette fin, l'Office a développé, avec le soutien du Centre Commun de Recherche d'Ispira, le prototype d'un « data warehouse » (stockage des données) pour les informations sur les importations de produits textiles et sur l'exportation de produits agricoles.

Tout comme ses homologues dans les États membres, l'OLAF n'est encore qu'au début d'une analyse du risque cohérente et praticable. Elle poursuit ses travaux notamment dans le cadre d'un groupe de travail des États membres pour les contrôles sur base du règlement n° 4045/89 et du groupe de travail des États membres pour la coopération douanière. La volonté de l'Office est de développer dans le cadre de sa stratégie un nouveau service : l'intelligence communautaire.

b) L'ouverture de dossier

Chaque information reçue est vérifiée, si elle se révèle suffisamment sérieuse et qu'elle conduit à un soupçon d'irrégularité, elle est versée au dossier existant correspondant. Pour les nouveaux cas, un dossier est ouvert à cette occasion.

L'ouverture de **241 nouveaux dossiers** ne reflète donc qu'une partie modeste de l'activité opérationnelle de l'Office. D'une part, le traitement de l'information conduit souvent à rejeter des informations peu fiables ou au contraire à compléter des dossiers existants. D'autre part, l'importance des dossiers et la charge de travail qu'elle requiert varie considérablement d'un dossier à l'autre, au sein d'un même secteur. Enfin, le flux de nouveaux dossiers sur un exercice est largement inférieur au stock des cas en cours, dans la mesure où le traitement complet d'affaires financières internationales est par nature très long. Comme l'illustre le tableau suivant, les ouvertures de nouveaux dossiers entre le 1er juin 1999 et le 29 février 2000 ont représenté moins de la moitié du total. Cette proportion atteint même moins de 6% dans le secteur des fonds structurels.

	Fonds structurels	Dépenses directes	Actions extérieures	Échanges agricoles	OCM ¹⁴ agricoles	Ressources propres	Total
Dossiers en cours ouverts avant le 1er juin 1999	190	81	46	131	7	96	551
Dossiers ouverts sur la période	11	20 ¹⁵	55	48	25	82	241
Dossiers clôturés sur la période	111	47	12	16	18	4	208

Les informations obtenues dans le cadre des contrôles sur place, sous quelque forme que ce soit, sont soumises aux obligations de confidentialité et de secret professionnel, ainsi qu'aux dispositions communautaires et nationales relatives à la protection des données à caractère personnel¹⁶. Elles sont en outre protégées par les dispositions propres à ces contrôles et

¹⁴ OCM : organisations communes de marché. Soit ici les dépenses de la politique agricole commune (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) – section garantie -, hors restitutions à l'exportation). Ce domaine se subdivise en deux secteurs, productions végétales et productions animales, qui représentent respectivement en moyenne 2/3 et 1/3 de l'activité.

¹⁵ Sur ces 20 dossiers en matière de dépenses directes, 11 concernent des enquêtes internes dont 8 au sein de la Commission.

¹⁶ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24.10.1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ; articles 286 et 287 du traité CE et actes subséquents.

vérifications sur place¹⁷. Les informations recueillies préalablement ou en dehors du cadre des contrôles font l'objet d'une protection semblable.

Les dossiers sont clôturés soit dans le cas d'un classement sans suite - dès le stade de la validation de l'information ou bien à l'issue des contrôles – soit lorsqu'il est raisonnable d'estimer que toutes les procédures de suivi sont achevées. Cette activité de suivi opérationnel est traitée plus loin dans le présent rapport. Sur la période, **208 dossiers ont été clôturés**. Ce nombre élevé est le résultat à caractère exceptionnel d'un travail de clôture *a posteriori* purement formelle, dans les secteurs actions structurelles et dépenses directes.

De manière générale, les suites à donner à l'information contenue dans les dossiers peuvent être, notamment : une mise en attente motivée, la poursuite ou le déclenchement d'une activité de coordination opérationnelle, la demande d'enquête adressée à un État membre, l'ouverture d'une enquête de l'OLAF accompagnée d'une proposition de désignation du ou des enquêteurs, etc.

1.2. L'activité d'enquête du 1er juin 1999 au 29 février 2000

L'Office participe et diligente des enquêtes administratives qui visent la détection de fraude ou de toute autre irrégularité portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté. Ces enquêtes consistent à vérifier la pertinence des faits lorsque existent des indications d'irrégularités et à réunir les pièces probantes¹⁸.

Sur la base d'un dossier, après validation de l'information recueillie, une enquête peut être ouverte.

Pour effectuer les contrôles et vérifications nécessaires, les agents de l'Office sont dotés de leur habilitation d'enquêteur, de la décision d'ouverture de l'enquête considérée, enfin du mandat écrit les désignant, couvrant leur intervention, indiquant l'objet de l'enquête et visant la base juridique utilisée. Ces trois pièces indispensables sont délivrées par le directeur (art. 5, 1er alinéa, et art. 6-§2 et §3 des règlements 1073/99 et 1074/99).

Sur la période considérée, comme le précise le tableau suivant, cette activité s'est traduite par **l'ouverture de 68 enquêtes administratives, la clôture de 30 autres et la transmission de 67 rapports**.

Les **enquêtes administratives** ouvertes et clôturées entre le 1er juin 1999 et le 29 février 2000 ne sont généralement pas les mêmes. Compte tenu du

¹⁷ Article 8 des règlements 1073/99 et 1074/99.

¹⁸ Le règlement 1073/99 précité introduit une définition de l'enquête administrative aux termes de son article 2 : « *tous les contrôles, vérifications et actions entrepris par des agents de l'Office dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux articles 3 et 4, en vue d'atteindre les objectifs définis à l'article 1er et d'établir, le cas échéant, le caractère irrégulier des activités contrôlées. Ces enquêtes n'affectent pas la compétence des États membres en matière de poursuites pénales.* »

travail de validation de l'information effectué en amont, une enquête dès lors qu'elle est ouverte conduit généralement à des investigations approfondies. C'est pourquoi les enquêtes ouvertes depuis le 1er juin 1999 sur les cas complexes ne sont qu'exceptionnellement achevées au 29 février 2000.

Le décalage entre le nombre de rapports transmis et le nombre d'enquêtes et de dossiers de coordination s'explique facilement. D'une part, la généralisation de la pratique consistant à établir un rapport, non seulement à la suite d'une enquête (obligatoire depuis le 1er juin 1999) mais encore à l'issue tout dossier de coordination (conformément aux instructions prises par le directeur le 29 février 2000) est récente. D'autre part, même s'agissant d'un rapport établi à la suite d'une enquête, une transmission peut avoir lieu avant la clôture de celle-ci. Il peut en effet se révéler nécessaire de transmettre des conclusions partielles, afin d'éviter d'être forclos par les délais de prescription.

	Fonds structurels	Dépenses directes	Actions extérieures	Échanges agricoles	OCM agricoles	Ressources propres	Total
Enquêtes ouvertes	5	9	11	20	7	16	68
Enquêtes clôturées	0	4	3	11	6	6	30
Rapports transmis aux autorités compétentes (*)	15	17	2	15	7	11	67

(*) Tous ne sont pas des rapports établis à la suite d'une enquête.

Sur les neuf enquêtes ouvertes dans le domaine des dépenses directes, cinq sont des enquêtes internes à la Commission européenne, deux des enquêtes internes au sein d'autres institutions, organes ou organismes communautaires, les deux dernières étant des enquêtes administratives externes, conduites en partenariat avec les États membres. L'Office a donc engagé **au total sept enquêtes internes** sur la période.

Il est également intéressant de noter que ce travail d'enquête administrative ne représente pas la majeure partie des activités opérationnelles de l'Office et que sa part varie fortement selon les secteurs. Les domaines dans lesquels les deniers communautaires sont en principe dépensés sur le territoire de l'Union (fonds structurels, dépenses directes) font plus facilement l'objet d'enquêtes administratives, alors que les domaines impliquant des pays tiers (actions extérieures, échanges agricoles, ressources propres) sont plutôt concernés par des actions de coordination, lesquelles sont explicitées ci-après.

	Fonds structurels	Dépenses directes	Actions extérieures	Échanges agricoles	OCM agricoles	Ressources propres ¹⁹	Total
enquêtes ouvertes / total des enquêtes et des dossiers de coordination	100%	100%	85%	19%	37%	17%	27%

La signification de ces pourcentages est bien évidemment tributaire de l'étroitesse de la période considérée, mais elle indique un recours inégal aux enquêtes selon les domaines.

L'importance de l'activité d'enquête administrative mérite ainsi d'être située à sa juste place, afin de ne pas occulter les autres tâches accomplies par l'Office.

1.3. Les activités de coordination et d'assistance pour protéger les intérêts financiers des États membres et de la Communauté du 1er juin 1999 au 29 février 2000

La validation de l'information contenue dans un dossier peut conduire à poursuivre ou déclencher une activité de coordination opérationnelle²⁰, qui peut constituer une alternative utile à l'enquête, dans la mesure où les États membres disposent de moyens d'investigation importants.

Sur la période considérée, cette activité a impliqué **181 dossiers de coordination**. Comme le montre le tableau suivant, l'importance de la coordination dans chaque secteur d'activités est symétrique par rapport à l'activité d'enquête. Dès lors que des échanges avec les pays tiers sont en jeu, la coordination est en effet la voie la plus utilisée.

	Fonds structurels	Dépenses directes	Actions extérieures	Échanges agricoles	OCM agricoles	Ressources propres	Total
Dossiers de coordination en cours	0	0	2	88	12	79	181
Dossiers de coordination en cours / total des enquêtes et des dossiers de coordination	0%	0%	15%	81%	63%	83%	73%

¹⁹ Sans prendre en compte l'activité relative à la T.V.A. En l'état de la réglementation relative à la taxe sur la valeur ajoutée, il n'existe pas de base juridique pour les enquêtes OLAF, les États membres ne sont pas tenus de donner suite à d'éventuelles initiatives de l'OLAF. L'activité se limite à des actions de coordination.

²⁰ La réglementation oblige la Commission dans certains secteurs, comme celui des ressources propres (assistance mutuelle), à communiquer aux États membres, au fur et à mesure, l'information détenue correspondant aux critères fixés par les textes. Dans ce cas, la coopération peut débiter automatiquement avant même l'ouverture d'un dossier.

En matière d'échange de produits, l'activité de coordination est prépondérante. Le tableau suivant retrace pour les différents secteurs identifiés par l'OLAF au sein des ressources propres, non seulement le nombre de dossiers de coordination en cours, mais le nombre d'actions auxquelles ces derniers ont donné lieu dans la période. Ces actions peuvent être l'envoi de fiches d'assistance mutuelle, des réunions de coordination des autorités concernées, des missions de coordination dans les États membres ou encore des missions de contrôle associé sur la base du règlement 515/97.

Secteurs ressources propres	Cigarettes	Textiles	Fiscalité indirecte (TVA)	Pêche	Produits industriels	Précurseurs de drogues	Total
Dossiers de coordination	12	21	9	7	14	16	79
Actions coordination	75	35	23	9	26	16	184

En prenant l'exemple du domaine des ressources propres, il est de surcroît possible d'illustrer le constat fait plus haut : l'importance des dossiers et la charge de travail requise varie d'un dossier à l'autre. En atteste le fait qu'à un dossier puissent correspondre plusieurs actions sur la période considérée, alors même que celle-ci est brève.

1.4. L'activité de suivi

Le suivi ne fait pas partie de la coordination ou de l'enquête, qu'elle soit diligentée par les États membres ou par l'Office, mais il en découle naturellement. Lorsque le soupçon d'irrégularité s'avère fondé ou si l'irrégularité a été formellement constatée par l'État membre concerné, il faut en tirer toutes les conséquences, le cas échéant au plan financier, administratif, disciplinaire et pénal.

Cette activité pèse de plus en plus lourd dans le travail des enquêteurs. Son importance va croissante d'année en année. En effet, avec la montée en régime de la lutte opérationnelle contre la fraude, le nombre des dossiers arrivés en phase de suivi augmente logiquement. Une réflexion sur l'organisation de cette fonction est donc devenue nécessaire.

L'activité de suivi est d'une importance capitale, c'est pourquoi il en sera rendu compte de façon détaillée dans la partie relative aux résultats opérationnels de l'Office.

2. LES PRINCIPALES PRIORITES

Qu'elle prenne la forme de l'enquête ou de la coordination, l'activité opérationnelle de l'Office est guidée par certaines priorités, plus ou moins flexibles dans le temps, selon que l'on raisonne ou non à cadre juridique et organisation constants.

Deux remarques préliminaires sont utiles avant de les exposer. Tout d'abord, l'Office ne peut fixer de priorité que dans le cadre de ses compétences. Celles-ci sont déterminées par les textes et reflètent l'état d'avancement de l'intégration communautaire. De manière générale, l'OLAF a vocation à intervenir dès lors que les intérêts financiers de la Communauté sont en danger et dans la mesure où l'intervention au niveau communautaire (information, coordination, enquête...) offre une valeur ajoutée par rapport aux mesures prises par les États membres seuls. Son champ de compétence s'étend même à la protection des intérêts communautaires en général, selon le 5ème considérant des règlements 1073/99 et 1074/99 qui se lit comme suit : « *la responsabilité de l'Office, tel qu'institué par la Commission, concerne, au-delà de la protection des intérêts financiers, l'ensemble des activités liées à la sauvegarde d'intérêts communautaires contre des comportements irréguliers susceptibles de poursuites administratives ou pénales* ».

En second lieu, il convient de rappeler que la plupart des actions de l'Office sont engagées à partir de données initialement obtenues au travers des diverses sources mentionnées plus haut. Il s'agit donc en premier lieu de réagir par rapport à ce flux d'information. Le volume de renseignement recueilli, supérieur aux ressources humaines de l'Office, oblige cependant à déterminer des priorités d'action.

2.1. Les priorités déterminées par l'organisation héritée de l'UCLAF

Certaines priorités sont reflétées par l'organisation dont a hérité l'Office²¹. Celles-ci ont jusqu'à présent été déterminées par la part relative des effectifs consacrés à des tâches opérationnelles²² et plus encore par leur répartition fixe entre les différents secteurs d'activité (cf. tableau suivant). En effet, le travail opérationnel est actuellement basé sur une spécialisation durable des enquêteurs, justifié par le degré élevé de complexité des fraudes financières et transnationales.

²¹ L'organigramme de l'UCLAF – encore à ce jour celui de l'OLAF – se compose, outre la direction et trois unités horizontales, de cinq unités opérationnelles, chacune spécialisée verticalement dans un domaine d'activité, qui correspond lui-même à un ou plusieurs secteurs budgétaires.

²² Au 30.4.1999, les unités opérationnelles disposaient de 87 emplois sur un total de 139, soit plus de 62%.

Au 31.3.2000	Fonds structurels et dépenses directes	Actions extérieures	Échanges agricoles	OCM agricoles	Ressources propres	Total
Effectif total	17	6	18	10	25	76
Part en %	22%	8%	24%	13%	33%	100%
Effectif consacré aux activités opérationnelles ²³	10	4	14	6	18	52
Part en %	19%	8%	27%	12%	35%	100%

Bien évidemment, la concentration des forces de l'Office sur les différents secteurs budgétaires ne correspond pas arithmétiquement à l'importance des moyens financiers qu'y consacre la Communauté dans son budget général.

Cette situation a plusieurs causes. Tout d'abord, la fraude n'est pas uniformément répartie, mais au contraire affecte plus fortement certains secteurs du budget. Ainsi, par exemple, la criminalité organisée et transnationale s'attaque-t-elle surtout aux activités de transformation agricoles et aux restitutions à l'exportation, et non à l'ensemble des moyens financiers agricoles. De manière générale, la fraude douanière qui porte atteinte aux ressources propres et aux échanges agricoles est une priorité. Cette vocation de l'Office est le pendant de la forte intégration de ces deux politiques communautaires.

En deuxième lieu, la protection des intérêts financiers communautaires est loin de se limiter au budget général de la Communauté ; elle englobe également la défense du patrimoine communautaire au sens large. Il convient, par exemple dans le domaine des actions extérieures, de rappeler que le fonds européen de développement (FED) ne fait pas partie du budget général mais n'a pas moins représenté quelque 1 440 millions d'euros de crédits de paiement en 1998.

Enfin, la rigidité de l'organisation et de la spécialisation actuellement héritée de l'UCLAF, l'insuffisance structurelle des effectifs de l'Office, la difficulté de recruter des experts spécialistes dans tous les domaines utiles²⁴, les délais d'ajustement inhérents à la gestion des ressources humaines, contribuent à entretenir des lacunes dans la répartition des effectifs. Cette question, en raison de son acuité, sera détaillée plus loin.

Dans la mesure notamment où des priorités de lutte contre la fraude sont déterminées à moyen terme, il est naturel que la répartition des effectifs de

²³ Selon les domaines concernés, cet effectif comprend ou non les coordonnateurs des différents secteurs.

²⁴ Le profil des agents de catégorie A et B hors management et postes vacants en 1999 était principalement celui de services d'enquête douaniers (31%), agricoles (19%) ou encore fiscaux (10%), ainsi que de services d'inspection financière (10%) ou de police financière (8%), enfin de magistrats ou de juristes (5%).

l'Office ne reflète pas arbitrairement la structure budgétaire, telle que rappelée ci-dessous.

Domaines extraits du budget général de la Communauté pour 1999 ²⁵	Actions structurelles, politiques internes, dépenses administratives	Actions extérieures ²⁶	Restitutions agricoles à l'exportation, prélèvements agricoles ²⁷	Ressources propres traditionnelles (droits de douanes) ²⁸	FEOGA – Garantie (hors restitutions) ²⁹	Total de ces domaines
Montant (millions d'€)	49 389	5 908	8 361	11 894	34 000	109 552
%	45%	5%	8%	11%	31%	100%

Des priorités plus flexibles sont ensuite arrêtées à court terme. Elles peuvent évoluer sans affecter l'organisation de l'Office. Pour un domaine donné, la polyvalence est en effet de mise au sein de chaque secteur. Ce sont ces priorités qui sont présentées ci-dessous.

2.2. Les priorités fixées sur la période en matière de coordination

Comme expliqué plus haut, la coordination d'enquêtes constitue le mode de travail opérationnel le plus employé dans les secteurs agricoles et douaniers.

2.2.1. Actions extérieures

En matière de coordination dans le champ des actions extérieures, la priorité a été spécialement accordée à un dossier du Fonds européen de développement ; en raison de son ampleur financière, de son caractère multinational et du fait qu'il implique plusieurs bailleurs de fonds institutionnels.

2.2.2. Échanges de produits agricoles

Deux domaines ont été prioritaires en matière d'échange de produits agricoles. D'une part, compte tenu des problèmes constatés lors de certaines enquêtes, il a été décidé d'essayer d'améliorer le contrôle des preuves d'arrivée à destination de la Russie. Des efforts ont donc été consentis pour mettre en place un système d'assistance mutuelle entre l'OLAF et la douane russe.

²⁵ Source : vade-mecum budgétaire, Commission européenne, 1999 [SEC (99) 1100] crédits pour engagement

²⁶ En incluant le Fonds européen de développement (FED), les actions extérieures représentent 7% du total couvert par l'Office.

²⁷ Ces montants ne comprennent pas les droits de douanes appliqués aux produits agricoles faute de pouvoir les isoler dans l'ensemble des droits de douanes comptabilisés par les États membres.

²⁸ Droits de douane portant non seulement sur les produits industriels mais aussi sur certains produits agricoles. Par ailleurs, en incluant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les ressources représenteraient alors 30 % du total.

²⁹ Soit 80% des crédits pour engagement de la politique agricole commune.

En second lieu, le secteur des alcools a fait l'objet de nombreux développements durant cette période. En effet, un nombre croissant de fraudes sont perpétrées en raison des faiblesses de la réglementation sur les accises. Le fort différentiel de taxation des alcools qui existe entre les pays du sud et du nord rend la fraude dans ce secteur très attractive.

2.2.3. *Politique agricole commune : organisations communes de marché*

Les trois principales actions de coordination ont dans ce domaine concerné d'une part, le lait s'agissant des productions animales, d'autre part le lin et la féculé de pommes de terre pour les productions végétales. L'Office a plus précisément coordonné l'action des États membres en matière de contrôle des quotas laitiers et mis l'accent sur les risques d'irrégularités dans la gestion des quotas de féculé de pommes de terre.

2.2.4. *Ressources propres*

Pour le secteur des produits industriels, de la pêche et des précurseurs de drogues, la priorité a été accordée aux dossiers nécessitant une action au niveau communautaire et répondant à un ou plusieurs des critères suivants : droits de douane élevés ou combinaison de droits de douane et de droits antidumping, menaces pesant sur d'autres politiques communautaires, intervention de groupes internationaux visant à conquérir des marchés par des pratiques frauduleuses, détournement massif de mesures de protection commerciale ou sanitaire.

Ont notamment été visés les importations déclarées sous une fausse origine préférentielle, en vue d'échapper aux mesures de prohibition applicables à certains pays ou en vue d'éviter le paiement des droits antidumping, ainsi que les importations avec minoration de valeur ou sous une fausse description en vue de diminuer le montant des droits de douane à acquitter ; il s'agit d'opérations généralement réalisées par des groupes internationaux dominants sur le marché mondial, qui contrôlent les unités de production et tout ou partie des réseaux d'importation.

S'agissant du secteur des produits textiles et des chaussures, la priorité a été accordée à la fraude aux régimes préférentiels, au contournement des restrictions quantitatives et des droits antidumping, à la soustraction des marchandises au régime de transit et aux minorations de valeur.

En ce qui concerne le secteur des cigarettes, les fonctions relatives à la recherche du renseignement et à la coordination des actions avec les États membres représentent l'essentiel de l'activité. La priorité est allée au renforcement des relations avec plusieurs pays tiers transitaires de cigarettes. Une mission communautaire a été réalisée aux fins d'obtenir des éléments probants dans différents dossiers en cours de traitement. De telles missions sont prévues dans d'autres pays tiers.

Pour le secteur de la fiscalité indirecte, le programme d'action concerne tous les types de marchandises ou de services. Cependant l'attention a plus

particulièrement porté sur les voitures, les téléphones mobiles, les composants électroniques et les métaux.

2.3. Les priorités fixées sur la période en matière d'enquête administrative

L'enquête administrative, elle, est le mode opérationnel jusqu'à présent privilégié pour les fonds structurels, les dépenses directes et par définition pour les affaires internes. Elle est également employée de façon plus variable, en matière agricole, dans le cas des organisations communes de marché.

2.3.1. Actions structurelles, dépenses directes et enquêtes internes

Au sein de l'unité chargée des actions structurelles, des dépenses directes et de l'anti-corruption, la priorité en matière d'ouverture d'enquête a été donnée sur la période aux enquêtes internes, en raison de leur sensibilité. Ainsi le rythme d'avancement des enquêtes internes a été plus rapide que celui des autres enquêtes administratives.

Dans le domaine des fonds structurels, caractérisé par la multiplicité des opérations cofinancées, la priorité est ensuite revenue aux cas présentant un fort enjeu économique, ainsi qu'à ceux qui offrent, à quelque titre que ce soit, un caractère exemplaire.

A l'avenir, la possibilité de développer une activité de coordination dans le domaine des actions structurelles doit être envisagée.

2.3.2. Actions extérieures

Dans le champ des actions extérieures, ce sont les suites réservées aux dossiers d'enquête relatifs à l'aide humanitaire qui ont fait l'objet d'une attention particulière.

S'agissant du programme PHARE d'aide aux pays d'Europe centrale et orientale, une attention particulière a été portée aux dossiers comportant des indications claires d'irrégularités graves.

2.3.3. Politique agricole commune

Comme en matière de coordination, outre le secteur des alcools, l'Office a dû se concentrer sur toutes les exportations agricoles à destination de la Russie en raison notamment des attentes en termes de coopération de la douane russe. C'est pourquoi de nombreuses enquêtes administratives ont été ouvertes.

Concernant pour cette période les échanges agricoles, un second axe d'enquête a visé les fraudes dans le secteur laitier, à l'importation comme à l'exportation. De grandes enquêtes administratives ont débuté : certaines concernent le beurre (carrousel entre les pays de l'Est et la Communauté), secteur sur lequel s'est également penchée pendant la période la Cour des comptes ; d'autres enquêtes s'intéressent aux protéines du lait, pour lesquelles de nombreux problèmes se posent tant en matière de classement

tarifaire qu'au regard des aspects sanitaires (produits utilisés dans des préparations alimentaires pour animaux).

Enfin, le dernier grand pôle d'activité a consisté à poursuivre les enquêtes administratives dans le domaine des régimes préférentiels, s'agissant essentiellement des secteurs du sucre en provenance des pays et territoires d'outre-mer et des conserves de fruits et légumes, venant notamment de Turquie.

Comme en matière d'échanges agricoles, les secteurs de production de fruits et légumes et du lait ont été au cœur des préoccupations de l'Office en ce qui concerne les organisations communes de marché. Des enquêtes ont ainsi été initiées dans les domaines de la transformation des tomates et des pêches, dans celui des quotas laitiers et enfin de l'huile d'olive, secteur qui doit faire également l'objet d'un rapport spécial de la Cour des comptes. Par ailleurs, l'Office a continué à poursuivre son activité d'enquête.

3. LES RESULTATS OBTENUS SUR LA PERIODE

En référence au bilan statistique présenté ici, il va de soi que la majeure partie des résultats obtenus sur la période découle de cas ouverts avant la période considérée.

De plus, un commentaire préalable s'impose : pour mieux apprécier les résultats obtenus, l'Office souhaiterait être mieux informé des suites que les États membres, les institutions, organes et organismes communautaires donnent à ses rapports. A titre d'exemple, l'article 49 du règlement (CE) n° 515/97 prévoit l'obligation pour les États membres de *communiquer à la Commission les décisions administratives et judiciaires (...) relatives à l'application de sanctions pour non-respect des réglementations douanière et agricole* mais cette transmission gagnerait à être organisée entre les États membres et la Commission.

Sous cette réserve, il est possible de rendre compte des résultats opérationnels de l'Office sous les différents aspects suivants.

3.1. La typologie des fraudes et autres irrégularités rencontrées

La typologie des activités illégales rencontrées est relativement stable dans le temps.

3.1.1. Fraudes aux dépenses structurelles et aux dépenses directes, y compris les actions extérieures

Les contrôles mettent en évidence des fraudes et irrégularités perpétrées selon diverses modalités, telles que notamment :

- l'inéligibilité des dépenses financées,
- l'absence de cofinancement,
- la surfacturation des prix unitaires, dans des proportions parfois considérables,
- la facturation de prestations et fournitures, sur la base de pièces justificatives peu probantes, voire fausse facturation
- le fractionnement de dépenses pour échapper à la limite d'application des procédures d'appels d'offres,
- les ententes sur les marchés,
- le favoritisme,
- les conflits d'intérêt,
- l'absence de prestation effectuée,
- le détournement de fonds,
- la corruption.

Les cas de fraude détectés en ce domaine mettent souvent en évidence l'établissement de faux et leur usage : fausses factures, fausses déclarations de dépenses, falsifications de signature... Un cas d'un genre nouveau est de surcroît apparu : apparenté au délit d'initié, il consiste à transmettre des informations sensibles et protégées.

3.1.2. *Fraudes aux dépenses agricoles dans le cadre des organisations communes de marché*

La plupart des fraudes ou irrégularités peuvent être classées ici dans les catégories suivantes :

- au niveau des transformateurs :
 - la surdéclaration de quantités produites
 - le camouflage de ces quantités au-delà des quotas, ainsi détournés
 - l'absence de respect des prix minima à payer aux producteurs
- au niveau des stockeurs :
 - la surdéclaration de quantités stockées
 - la prise en stockage de produits de qualité inférieure

De surcroît, dans la période récente, ont été mis à jour des montages plus complexes dans l'organisation des fraudes. Ceux-ci impliquent tant les producteurs que les industriels. Une forte implication des autorités nationales de contrôle, parfois découragées par la complexité de certaines dispositions née du processus de décision communautaire, est en ce cas vivement souhaitable.

3.1.3. *Fraudes liées aux échanges : ressources propres, échanges agricoles*

a) Ressources propres

Les principales catégories de fraudes ou irrégularités rencontrées en la matière sont :

- le contournement des droits de douanes les plus élevés et des droits antidumping,
- le contournement de restrictions quantitatives,
- la contrefaçon des cigarettes de marques américaines ou européennes, notamment originaires de la République populaire de Chine,
- le trafic de cigarettes importées de pays tiers³⁰, à laquelle s'ajoute une augmentation très nette des introductions de cigarettes par conteneurs, dédouanés avec fausse déclaration d'espèce,
- le trafic de cigarettes fabriquées en Europe ; les envois de cigarettes sont expédiés en intra communautaire en régime suspensif des accises, avant

³⁰

Ce trafic implique des détournements des procédures de transit ou une introduction directe illicite par voie maritime en utilisant certains ports de passage désormais identifiés.

- d'être soit faussement déclarés comme étant destinés à l'exportation, soit exportés et finalement réimportés en contrebande,
- les fausses déclarations d'origine visant à bénéficier indûment d'un traitement préférentiel ou à contourner des contingents,
- le transit irrégulier,
- la minoration de la valeur et le classement tarifaire irrégulier de ces mêmes produits,
- les techniques de carrousel permettant d'éviter le paiement de la TVA.

b) Échange de produits agricoles

La typologie des principales fraudes ou irrégularités affectant les échanges de produits agricoles est proche de celle que l'on constate en générale en matière douanière, à savoir :

- la déclaration d'espèce non conforme au classement tarifaire, notamment dans le secteur laitier (Ex. différence entre caséine et peptone),
- la fausse déclaration d'origine, concernant les nombreux produits bénéficiant de régimes préférentiels dans le but d'éviter le paiement des droits de douanes et de contourner les mesures de contingentement (Ex. concentré de pommes et de tomates déclaré en provenance de Turquie alors qu'ils viennent d'Iran ; ail chinois déclaré sous des origines diverses et variées ; sucre déclaré originaire des pays et territoires d'outre-mer),
- le recours à une fausse déclaration de destination lors d'une importation dans un pays tiers pour des produits à restitutions différenciées, dans la mesure où il est très attractif de déclarer comme destination le pays pour lequel la restitution est la plus élevée en fournissant de fausses preuves de mise à la consommation dans ce pays,
- la soustraction au régime de transit et le faux apurement des documents d'accompagnement des marchandises, notamment dans le secteur des alcools.

Telles sont les principaux types de fraudes ou irrégularités décelées sur la période. Leur inventaire n'épuise naturellement pas la question des résultats obtenus par l'Office. Ceux-ci se traduisent concrètement par des transmissions de rapports aux autorités concernées et révèlent d'importants enjeux financiers, administratifs, disciplinaires et judiciaires, qui sont tour à tour développés ci-dessous.

3.2. Les rapports transmis

Comme précisé plus haut, un rapport du directeur général de l'Office est établi à l'issue de chaque enquête. Les recommandations qui y sont formulées distinguent, le cas échéant, les suites financières, administratives, disciplinaires et judiciaires. Les pièces qui justifient les conclusions sont inventoriées, cotées et annexées au rapport. Un rapport est établi même dans le cas où l'enquête conclut au classement sans suite.

Ce rapport est ensuite transmis aux autorités compétentes des États membres ou des institutions, organes et organismes communautaires selon le cas. Sur la période considérée, comme le précise le tableau suivant, **67 rapports ont été transmis**.

	Fonds structurels	Dépenses directes	Actions extérieures	Échanges agricoles	OCM agricoles	Ressources propres	Total
Rapports transmis aux autorités compétentes (*)	1 rapport d'enquête commun ²⁴						66
	2 rapports d'enquête ³¹	11 rapports d'enquête ³²	2	15	7	11	
	12 rapports de mission	5 rapports de mission					
Rapports transmis aux autorités judiciaires	2	7	2	-	-	4	15
Rapports transmis aux autorités disciplinaires	1	2 ³³	-	-	-	-	3
Rapport concluant à l'absence de suites	0	- ³⁴	-	4	2	-	6

(*) Autorités nationales administratives et judiciaires, autres services de la Commission, etc. *Tous ne sont pas des rapports établis à la suite d'une enquête.*

En ce qui concerne la transmission aux autorités judiciaires, celle-ci revient le plus souvent aux autorités administratives nationales auxquelles l'Office adresse ses rapports.

En second lieu, il est à noter que la proportion des rapports sans suite dans le total des rapports transmis est faible, gage d'efficacité. Ce constat confirme ce qui a été dit plus haut quant à la durée nécessairement importante des enquêtes administratives. L'Office effectue en effet un travail de validation efficace avant d'ouvrir une enquête ; celle-ci une fois ouverte implique dans la grande majorité des cas, au terme d'investigations approfondies, d'y donner suite.

3.3. Les suites financières

L'Office cherche à déterminer le préjudice financier à l'occasion de son activité opérationnelle. L'incidence financière de chaque dossier est calculée. Il peut s'agir de montants estimés, quand l'ampleur de la fraude n'est pas encore définie avec exactitude.

³¹ Fonds social au Royaume Uni et en Belgique ; actions structurelles pour la pêche en Italie.

³² Notamment dans les domaines de la recherche et des dépenses de fonctionnement.

³³ Ces deux rapports sont également comptés au titre des rapports transmis aux autorités judiciaires.

³⁴ Dans cinq cas relatifs aux dépenses directes, si le rapport n'a pas été formellement transmis, les personnes qui avaient été informées de l'ouverture d'une enquête, en fonction des statuts et procédures alors en vigueur, ont été avisées de la clôture sans suite.

L'importance des sommes apparaissant en cause dans les dossiers de l'OLAF sur la période, soit **un enjeu de plus de 264 millions d'euros au total**, sans préjudice des montants des années antérieures, donne une idée de l'importance qu'il convient d'accorder à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers communautaires. La répartition de ces montants est variable d'un secteur budgétaire à l'autre. En effet, comme expliqué plus haut, la criminalité organisée et transnationale, qui constitue la majeure partie de la fraude contre laquelle lutte l'Office, s'attaque plus fortement à certains domaines.

Montants impliqués (en milliers d'€)	Fonds structurels, politiques internes	Actions extérieures	Échanges agricoles	OCM agricoles	Ressources propres	Total
Constatés ³⁵	N.D. ³⁶	35.617 ³⁷	24.241	-	114.510	174 368
Estimés		250	_ ³⁸	13.400 ³⁹	76.500 ⁴⁰	90 150
Total		35 867	24 241	13 400	191 010 ⁴¹	264 518

Les montants financiers en cause peuvent être ensuite à recouvrer auprès d'une part de l'opérateur économique concerné, par exemple le bénéficiaire ou le redevable, d'autre part de l'État membre en cause, au travers des corrections financières. Ces dernières peuvent être effectuées, via les

³⁵ Ces montants ne portent que sur les constatations des missions effectuées dans la période de référence.

³⁶ Dans ces secteurs, le « solde total à récupérer » représente 360,5 Mio d'€. L'Office ne dispose cependant pas des moyens de tri permettant d'isoler au sein de ce total, les montants à recouvrer constatés ou estimés, pour la seule période de référence.

³⁷ Dont 28 Mio € d'ores et déjà remboursés dans le cadre d'une action de coordination et de suivi.

³⁸ Ne sont pas comptabilisés ici les cinq principaux dossiers de 1999 relatifs aux accises qui représentent un montant de taxes éludées évalué à 759 Mio € (dont 115 Mio € de TVA). L'évaluation de ces sommes est en effet très approximative, dans la mesure où seules les quantités de marchandises disparues (alcools) sont certaines ; en revanche, les États membres dont les accises sont éludées, et donc les taux applicables, demeurent inconnus. En outre, l'OLAF n'est jamais tenu informé des suites données à ces dossiers par les États membres.

³⁹ Ce montant ne comprend pas les montants à récupérer auprès des États Membres dans le cadre de la procédure comptable d'apurement des comptes, laquelle relève de la Commission et peut, selon les cas, imposer plusieurs années de délais.

⁴⁰ Les montants estimés concernent seulement les dossiers pour lesquels les éléments recueillis sur l'impact de la fraude et l'identification des redevables des ressources propres éludées sont suffisamment fiables.

⁴¹ Le domaine de la fiscalité indirecte n'apparaît pas dans ce total. Les montants à recouvrer ne peuvent pas être identifiés compte tenu de l'absence, soit d'informations provenant des États membres, soit de moyens permettant à l'OLAF de vérifier les données éventuellement transmises. Cependant et à titre d'exemple, un dossier suivi par le secteur en 1998 représentait un montant de 100 millions d'euros. Il s'agissait d'une fraude à la TVA relative aux téléphones mobiles.

procédures d'apurement des comptes, pour les dépenses, ou de recouvrement, pour les ressources propres. La stratégie antifraude en ce domaine est constante : il s'agit autant que possible de faire peser la charge financière de la fraude sur les fraudeurs eux-mêmes, lesquels doivent être poursuivis.

Toutefois, l'Office n'est pas compétent en matière de gestion financière, y compris pour le recouvrement en cas d'irrégularité. Il ne saurait se substituer aux États membres, responsables au premier chef, ni aux services ordonnateurs de la Commission. Une communication plus exhaustive de cette information à la Commission est d'ailleurs prévue par la réglementation communautaire⁴².

L'Office a seulement développé pour ses propres besoins un système de suivi sélectif et ciblé, alimenté notamment par les enquêtes et activités de coordination. Il comprend, dans tous les cas sous enquête de l'OLAF, un examen de l'éventuelle responsabilité de l'État membre concerné par un défaut de recouvrement. L'Office dispose en effet d'informations plus détaillées et de moyens d'intervention plus directs, dès lors qu'il a entrepris lui-même l'enquête ou coordonné celles des États membres. Dans les autres cas, il cherche à exploiter les informations qui lui sont transmises et stockées grâce à sa base de données.

3.4. Les suites administratives

En dehors du recouvrement, figurent sous cette appellation diverses actions susceptibles de faire suite à la transmission de rapports opérationnels par l'Office. Il peut s'agir, par exemple, vis-à-vis des bénéficiaires de dépenses du FEOGA-Garantie, de la mise à jour de la liste noire des opérateurs à risque. Il peut également être question de sanctions administratives nationales ou, en ce qui concerne le domaine agricole, communautaires.

S'il est ainsi difficile d'en évaluer l'impact avec précision, il demeure indéniable que l'OLAF contribue :

- à l'amélioration des procédures internes des institutions, organes ou organismes communautaires et en particulier de la Commission dans le cadre d'un processus continu, établi souvent en association avec d'autres services ayant une compétence transversale (DG Audit, DG Budget, Service juridique,...),

⁴² Exemples : en matière de politique agricole commune, les montants effectivement recouverts sont communiqués par les États membres, selon la procédure prévue aux termes de l'article 3 du règlement 595/91. Dans le domaine des ressources propres, les procédures administratives et judiciaires entamées en vue de la récupération des montants en cause font l'objet d'une communication au titre du règlement 1355/96, modifiant le règlement 1552/89. En matière de politiques structurelles, ce sont les règlements 1681/94 et 1831/94 (Fonds de cohésion) qui organisent les modalités de communication des informations relatives au recouvrement des sommes indûment versées.

- au renforcement des relations avec les États membres qu’il s’agisse des communications des cas d’irrégularités ou de la coordination des activités opérationnelles,
- au perfectionnement de la réglementation, notamment pour les secteurs sensibles.

Toutefois, le rapport d’activités de l’Office sortirait de son cadre s’il traitait trop longuement d’un sujet qui relève au premier chef du rapport annuel de la Commission relatif à la lutte antifraude, établi en coopération avec les États membres sur la base de l’article 280 CE.

3.6. Les suites judiciaires

Au cours de la période de référence, l’Office n’a connaissance que de quelques jugements au fond, rendus en matière pénale ou civile, qui soient liés à ses enquêtes administratives. Cette situation n’a rien de surprenant eu égard aux délais nécessaires de traitement des affaires judiciaires. Le nombre de suites judiciaires devraient néanmoins croître dans les prochaines années.

L’Office n’est tenu informé que de façon très imparfaite par les autorités nationales des États membres - *a fortiori* des pays tiers - des suites judiciaires données à ses dossiers. Un effort devrait être fait dans l’avenir pour accroître la capacité de suivi de l’Office et améliorer l’information qui lui est adressée.

Dans ce cadre pourtant, l’Office est conduit à coopérer continûment avec les autorités judiciaires nationales, au travers de la transmission des rapports et pièces, obtenues au cours d’enquêtes externes ou bien lors d’enquêtes internes s’agissant des faits susceptibles de poursuites pénales⁴³.

En outre, les enquêteurs de l’OLAF participent à la phase préparatoire au procès –notamment, en apportant l’assistance technique de l’Office pour la préparation et l’exécution des commissions rogatoires internationales - et au procès lui-même, en apportant leur témoignage (cf. tableau suivant).

	Actions structurelles, dépenses directes	Échanges agricoles	OCM agricoles	Ressources propres	Total
Dossiers ayant impliqué le témoignage d’agents de l’Office devant une juridiction	10	2	1	1	14
Commissions rogatoires internationales auxquelles des agents de l’Office ont participé	6	3	0	10	19

⁴³

Article 10 des règlements 1073/99 et 1074/99.

Les condamnations civiles ou pénales sur lesquelles ont pu déboucher certains dossiers de l'Office illustrent l'importance de son activité opérationnelle, tant sur le plan répressif que dissuasif.

4. LES LIMITES RENCONTREES

L'ensemble de ces résultats est le fruit d'un travail continu de l'UCLAF à l'OLAF. Ils témoignent de l'efficacité et de la nécessité de l'Office pour lutter contre la fraude et toute autre irrégularité portant atteinte aux intérêts financiers communautaires.

Pourtant dans le cadre de son activité opérationnelle, l'Office rencontre plusieurs types d'obstacles. L'OLAF est tout d'abord limité par les ressources humaines et financières et les moyens juridiques dont il dispose. Ensuite, il doit améliorer la coopération avec certaines autorités nationales des États membres et des tiers.

4.1. Des effectifs opérationnels limités

Les ressources humaines dont disposait l'Office, durant la période concernée, soit 139 agents, étaient sans proportion avec le potentiel d'irrégularités existant. La nécessité d'une approche pluridisciplinaire en matière de lutte contre la fraude organisée et transnationale implique de faire appel à des agents recrutés auprès des administrations nationales compétentes pour une durée statutairement limitée.

Les résultats de l'Office sur la période ont de plus été acquis en dépit de la période de transition liée la réforme intervenue en 1999 et de la diminution des effectifs opérationnels entre le deuxième trimestre 1999 et le premier trimestre 2000⁴⁴ (cf. tableau suivant).

Effectif total	Fonds structurels et dépenses directes	Actions extérieures	Échanges agricoles	OCM agricoles	Ressources propres	Total
au 30.4.99	20	3	21	13	27	84
au 30.3.00	17	6	18	10	25 ⁴⁵	76
Variation entre ces dates	-15%	+100%	-14%	-23%	-7%	-10%

4.2. Des difficultés juridiques

Les moyens juridiques de l'Office sont maintenant établis depuis le 1er juin 1999 sur une base nouvelle. Cependant des faiblesses demeurent dans la législation communautaire au regard des risques de fraude et d'irrégularités.

⁴⁴

Le renforcement accordé par l'autorité budgétaire est détaillé au titre 3, point 1.1.

⁴⁵

L'effectif consacré à traiter les demandes des États membres en matière de TVA est égal à 1,2 équivalent temps plein.

4.2.1. *Dans la législation horizontale*

L'adoption de la nouvelle législation, liée à la création de l'OLAF et mise en œuvre à partir du 1er juin 1999⁴⁶, a paradoxalement constitué une difficulté dans la mesure où, au-delà de l'inévitable changement de procédure, un certain nombre d'ambiguïtés sont apparues dans les textes. L'ensemble de cette législation assure indéniablement le fondement de l'indépendance de l'OLAF. Cependant elle impose certaines contraintes procédurales nouvelles.

De manière générale, l'Office se heurte à la difficulté d'avoir à connaître l'ensemble des exigences prévues par les procédures nationales des États membres.

Enfin, il importe de signaler certaines difficultés institutionnelles pendantes devant la Cour de Justice des Communautés européennes s'agissant des modalités d'application de la législation relative à l'Office. Ce dernier espère que de tels problèmes d'interprétation resteront limités à la période de transition actuelle.

4.2.2. *Dans la législation sectorielle*

Les lacunes et l'hétérogénéité de la législation communautaire sectorielle en matière de lutte contre la fraude ou les insuffisances dans son application apparaissent notamment dans les échanges de produits industriels et agricoles.

Ainsi, dans le secteur des produits textiles et des chaussures, l'Office constate une application dans certains cas incorrecte de la réglementation, l'absence au niveau communautaire de statistiques d'importation spécifiques ou encore une utilisation parfois impropre des facilités de procédures. Ce dernier constat vaut également pour la TVA.

Par ailleurs, s'agissant des échanges de cigarettes les accords d'assistance mutuelle ne couvrent ni l'ensemble des pays tiers, ni systématiquement la coopération judiciaire.

Un autre problème essentiel qu'a rencontré l'Office concerne les alcools. La réglementation sectorielle n'impartit pas un rôle clair à l'OLAF quant à la coopération avec les États membres en matière d'accises, ce qui rend très aléatoire l'intervention de l'Office dans ce secteur. Il apparaît souhaitable de faire évoluer la réglementation afin de permettre à l'OLAF de jouer pleinement son rôle de coordinateur.

Dans le champ de la taxe sur la valeur ajoutée, il n'existe pas de base juridique claire établissant le cadre incontestable des échanges d'information entre l'Office et les États membres. Il faut donc chaque fois refaire la démonstration, cas par cas, de l'utilité de la coordination que peut offrir l'OLAF. Les ressources humaines pourtant comptées de l'Office sont ainsi distraites de leurs principales fonctions opérationnelles.

⁴⁶

Cf. titre 1.

D'une manière générale, un des objectifs de l'Office consiste également à responsabiliser les États Membres et à les inciter à développer leurs contrôles. Or à cet égard les difficultés⁴⁷ et la lenteur générées par la procédure de recouvrement sont perçues comme une faiblesse dans l'accomplissement de cette mission.

4.3. Les améliorations à rechercher dans la coopération avec les autorités nationales des États membres

La coopération avec les États membres est la pierre angulaire de la lutte antifraude au niveau communautaire. Comme explicité plus haut, elle conduit à des résultats substantiels, preuves de son efficacité.

Cependant, dans certains cas, il est possible d'améliorer encore cette coopération. Parmi les exemples suivants, les deux premiers sont empruntés au domaine des actions extérieures, le troisième à celui des échanges de produits agricoles, les deux derniers concernent les ressources propres.

Dans la première affaire, les autorités judiciaires saisies ont été invitées à faire preuve de toute la célérité attendue en vertu de l'article 280 du Traité, à la suite d'une recommandation du Comité de Surveillance

S'agissant du second dossier, les éléments tendant à prouver la fraude ont été transmis à deux autorités judiciaires, lesquelles déclinent chacune leur compétence depuis plus d'un an et demi..

Le troisième exemple se situe dans le cadre de l'application du règlement 595/91 concernant les irrégularités dans le cadre du financement de la politique agricole commune. Dans cette affaire l'absence, d'une part de mesure conservatoire pour préserver les intérêts financiers du budget communautaire, d'autre part de toute communication au titre du règlement 595/91 pendant huit ans ont conduit à conclure que le budget communautaire ne supporterait pas la charge des sommes indûment perçues par la société concernée.

Dans le quatrième cas, l'activité du groupe de travail relatif aux échanges de cigarettes serait facilitée par une accélération des délais de réponse aux requêtes d'assistance adressées par l'Office aux États membres concernant l'activité des entrepôts douaniers, par une meilleure exploitation du système d'alerte préalable, et par le développement des contrôles des entrepôts douaniers et fiscaux dans les États membres.

Enfin, en matière de fiscalité indirecte (TVA), la coopération avec les parquets s'avère parfois plus efficace que celle obtenue de la part de certains services nationaux d'enquêtes. Dans ce domaine, l'Office fait parfois face à

⁴⁷ Il convient en particulier de signaler la restriction de la période de correction financière forfaitaire à 24 mois précédant la date de la lettre d'information adressée à l'État Membre concerné (règlement 1287/95 relatif au financement de la politique agricole commune) et dans le domaine des régimes préférentiels, l'absence d'un délai pour les recouvrements à effectuer en cas de silence ou de réponse incomplète des pays tiers.

des réticences, variables d'un État membre à l'autre, dans la mesure où certaines autorités nationales ne reconnaissent pas sa compétence dans ce domaine.

Ces exemples montrent certaines difficultés rencontrées pour donner une suite judiciaire appropriée au niveau national, dans des cas pourtant bien identifiés par l'Office.

4.4. Les progrès possibles dans la coopération avec les autorités nationales des pays tiers

Les possibilités d'amélioration de la coopération internationale apparaissent plus nettement encore dans les relations qu'entretient la Communauté avec les pays tiers, *a fortiori* dans les domaines douaniers et agricoles

Les marges de progrès concernent l'application des accords de coopération avec les pays tiers. De nombreuses demandes d'assistance administrative mutuelle sont traitées avec un retard important, notamment en matière douanière, ce qui entrave l'avancement des dossiers. L'Office se heurte également aux insuffisances de la coopération administrative en matière d'origine préférentielle.

Dans le secteur des produits textiles et des chaussures, une utilisation limitée du budget réservé à ce domaine (TAFI⁴⁸) est à regretter.

Un autre champ d'amélioration possible, bien connu, est celui de la coopération judiciaire internationale en matière pénale. L'exemple de la Suisse est significatif sur la période dans la mesure où la lenteur dans la transmission des résultats de commissions rogatoires internationales déjà effectuées a pu jusqu'à présent compliquer l'organisation des poursuites judiciaires. Une amélioration prochaine semble se dessiner en l'espèce. Plus généralement, l'Office appelle de ses vœux des progrès dans ce domaine, particulièrement dans le cadre de l'actuelle Conférence intergouvernementale consacrée à la révision des Traités.

5. L'EVOLUTION DES METHODES EMPLOYEES

Face à ces difficultés, l'Office s'est efforcé d'améliorer la situation, autant que le lui permettent ses compétences. A cette fin, l'OLAF assure tout un ensemble de tâches qui viennent directement supporter les activités opérationnelles. Il participe à des actions de formation et entretient des contacts permanents avec :

- les autorités judiciaires directement concernées, ainsi qu'avec les autorités policières dans les États membres, de la phase préparatoire de l'enquête à la phase de suivi,
- de nombreuses autorités administratives dans les États membres ;

⁴⁸ « Action antifraude textile », ligne budgétaire spécifique (crédits inscrits au budget 1999 : 495 000 euros – exécution : 81 000 euros).

- tous les services de la Commission, qu'ils soient ordonnateurs des dépenses ou chargés de missions transversales (budget, contrôle financier, service juridique, etc.) ;
- la Cour des Comptes et d'autres institutions, organes et organismes.

5.1. Les méthodes de l'Office

5.1.1. Les procédures internes

L'entrée en vigueur le 1er juin 1999 de la nouvelle législation relative à l'OLAF a conduit à une révision des procédures d'enquête, comme exposé au fil du présent rapport. La période du 1er juin au 29 février 2000 a constitué à cet égard une période de transition, au terme de laquelle a été formalisée la mise en œuvre des règlements 1073/99 et 1074/99.

Une analyse sectorielle des risques tenant compte des mécanismes de fraude déjà connus ou soupçonnés dans le domaine des organisations communes de marché a de surcroît été accomplie.

5.1.2. Le traitement de l'information et les moyens informatiques

Les comportements frauduleux sont, par nature, clandestins. Pour un service spécialisé, il est donc essentiel de pouvoir évaluer si les irrégularités détectées par l'ensemble des services de contrôle et d'enquête constituent la grande majorité des irrégularités commises ou seulement une partie limitée. A cette fin, l'Office ne peut pas se contenter des informations provenant des sources traditionnelles qui révèlent déjà explicitement la présence d'une irrégularité.

Il importe de se fixer comme objectif d'étendre graduellement la gamme des sources d'informations accessibles et de développer les moyens techniques qui permettent de passer les « sources ouvertes » au crible de manière automatique pour ne retenir que les éléments nouveaux ou directement pertinents. L'Office porte d'ores et déjà une attention particulière aux informations sur les activités économiques, aux données statistiques sur les échanges commerciaux, aux données comptables sur les transactions financées par le budget communautaire et aux résultats des contrôles et audits effectués dans ce domaine par d'autres services ou autorités. Il compte particulièrement en ce domaine sur la coopération des États membres, afin de pouvoir aboutir à une mise en commun de l'information disponible.

Plusieurs améliorations en ce domaine sont réalisées ou en cours de réalisation. Tout d'abord, la base de données (IRENE) constitue la mémoire opérationnelle de l'Office. Elle abrite plus de 1300 cas propres à l'OLAF et 30.000 cas communiqués par les États membres. Son perfectionnement continu est une nécessité pour gérer d'une façon efficace et ponctuelle les dossiers en cours.

Un support renforcé est en outre attendu de la nouvelle unité "Intelligence", particulièrement en ce qui concerne le rassemblement des informations

utiles. L'effectif des unités dédiées à l' « intelligence » et à l'informatique a été considérablement renforcé entre avril 1999 et mars 2000.

De plus, depuis le début de l'année 2000, un lien direct relie l'Office à la base de données (AGRI) relative aux paiements par les États membres au titre du FEOGA-Garantie. Ceci devrait contribuer à renforcer l'analyse de risque et aider à cibler plus précisément les enquêtes et actions de coordination dans le domaine des organisations communes de marché.

Par ailleurs, une partie importante du travail de l'Office consiste à coordonner et à assurer le flux d'informations entre tous les partenaires, avec les services spécialisés des États membres ou des pays tiers. Ainsi l'Office a-t-il continué à développer et élargir le réseau dédié et sécurisé pour l'échange d'information en ce domaine (« AntiFraud Information System » – AFIS). Les pays de l'Europe centrale sont graduellement intégrés dans les échanges via ce système. De surcroît, un module spécifique a été mis en service qui permet l'échange d'informations structurées sur le trafic des navires non commerciaux.

Toutefois, l'Office ne dispose pas, en dehors des communications formelles prévues par la réglementation, de toutes les informations détaillées, notamment sur l'exécution comptable des dépenses « indirectes » gérées par eux, lesquelles comptent pour quelque 80% du budget général de la Communauté.

5.1.3. *La politique de communication*

L'établissement d'un Office indépendant en matière opérationnelle a aussi requis la mise en place d'une communication institutionnelle propre, afin d'assister les médias dans leur mission d'information des citoyens sur le fonctionnement de l'Union européenne.

A cette fin, il a été nommé un chargé de communication, à l'intention de la presse, pour faire comprendre aux citoyens de façon simple, sans toutefois les banaliser, les missions du nouvel Office européen de lutte antifraude. Ce chargé de communication accomplira sa tâche en toute transparence pour donner une pleine information à l'opinion publique. Les seules limites de cette politique sont établies par la réglementation communautaire, les lois nationales sur le secret judiciaire, et le respect des droits des personnes.

5.2. **Les méthodes employées avec les États membres**

Dans le cadre de l'assistance technique, l'Office sur la base de l'article 280 du Traité d'Amsterdam, s'attache à fournir aux États membres l'aide nécessaire à l'accomplissement de leur mission de lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers communautaires. Cette contribution est spécialement utile pour les aspects techniques d'aide à l'enquête. Les exigences en terme d'efficacité liée à la compatibilité des matériels y sont en effet particulièrement élevées.

En partenariat avec les administrations nationales disposant de compétences en ce domaine, un programme d'assistance technique d'aide à l'enquête a donc été mis en place depuis 1995, sur la base d'un cofinancement. Les demandes de subventions présentées par les services spécialisés sont destinées à l'acquisition de matériels sélectionnés par eux, en conformité avec certaines exigences de compatibilité communautaire. Les administrations nationales ayant ainsi bénéficié de cofinancements au cours de l'exercice budgétaire 1999 sont mentionnées en annexe⁴⁹.

Par ailleurs, une coopération régulière entre l'OLAF et la Direction nationale antimafia italienne⁵⁰, concernant principalement l'échange d'informations, a été établie à la lumière de l'article 280 CE. Cette coopération a déjà permis de démanteler certaines filières de criminalité organisée internationale. Elle couvrira également des actions de formation spécialisée, la possibilité d'une intervention financière communautaire étant à cet égard envisagée. Il s'agit donc d'une première expérience qui devrait être étendue à d'autres autorités nationales intéressées.

5.3. Les méthodes employées avec les pays tiers

L'Office s'efforce de remédier aux difficultés inhérentes à la coopération internationale par une amélioration des relations avec les pays tiers - nombreuses dans le domaine des actions extérieures, des échanges agricoles et des ressources propres - au travers de divers accords et arrangements administratifs.

5.3.1. Le besoin d'une assistance technique aux pays tiers dans le domaine des actions extérieures

L'Office est en contact avec les autorités judiciaires de certains pays tiers, qui rencontrent de réelles difficultés matérielles pour identifier les responsabilités dans les fraudes découvertes et envisager des suites pénales. Ces problèmes reflètent l'état de dénuement dans lequel se trouvent de nombreux juges d'instruction dans certains pays tiers au bénéfice desquels l'Union européenne intervient financièrement.

Dans le but d'assurer la protection des intérêts financiers des Communautés, il conviendrait d'étudier la possibilité d'apporter une assistance technique aux autorités judiciaires de ces pays dans de tels cas.

5.3.2. Le renforcement de la coopération avec la Russie pour les échanges agricoles

L'Office a envisagé en coopération avec les autorités russes et les États membres de proposer la mise en place d'un système d'échange d'information avec la douane russe afin de donner une plus grande fiabilité aux documents de mise à la consommation en Russie. Un accord est en cours de négociation

⁴⁹ Cf. annexe.

⁵⁰ Commission européenne, *rapport annuel 1998 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés*, chapitre 4, §4.1.

avec la douane russe. Il est espéré qu'il puisse être conclu et mis en place avant la fin du deuxième trimestre 2000 au terme de négociations engagées depuis près d'un an.

5.3.3. *Le développement de l'assistance mutuelle en matière douanière*

En 1999, huit accords ou protocoles concernant l'assistance mutuelle, en matière douanière, sont entrés en vigueur. Il s'agit majoritairement de conventions conclues entre la Communauté européenne et certaines Républiques d'Asie centrale.

En outre cette même année, plusieurs accords relatifs au commerce de produits textiles ou aux chaussures, négociés et parfois même conclus entre la Communauté et des pays tiers asiatiques, sont entrés en application. Ces accords contiennent des dispositions en matière de coopération administrative dans les cas de fraudes ou d'irrégularités soupçonnées ou constatées.

Dans le domaine des produits textiles, une importance plus particulière a été accordée au renforcement de la coopération avec certains pays exportateurs et de transit notamment en Extrême Orient, ainsi qu'à l'organisation de séminaires consacrés au thème des enquêtes et de la coordination contre la fraude.

Une mission effectuée en Ukraine a permis de développer une coopération intéressante avec les autorités douanières et les services de sécurité au regard des trafics de cigarettes. Cette mission a conduit notamment à la mise en place d'un système d'échange d'informations ayant d'ores et déjà donné des résultats concrets dans certains affaires très importantes comme la contrebande de cigarettes.

Enfin, les méthodes de coopération ont été renforcées avec d'autres services de la Commission concernés par les fraudes ou irrégularités dans le secteur de la pêche et des produits industriels, afin de développer les synergies et de rationaliser la répartition des tâches dans le cadre des obligations réglementaires.

5.3.4. *L'assistance prêtée à l'installation de l'Office polonais antifraude*

L'Office a prêté toute assistance à la création et la mise en œuvre d'un service polonais qui sera spécifiquement chargé de la protection des intérêts financiers de la Communauté. Dans cette fonction, il sera le point de contact privilégié de l'OLAF lorsque des contrôles sur place devront être organisés avec les autorités polonaises dans le domaine de la lutte antifraude. L'OLAF est l'ordonnateur délégué de 3,4 millions d'euros du projet PHARE destinés à aider les autorités polonaises à mettre en œuvre ce service.

TITRE 3 : ÉLÉMENTS POUR UNE NOUVELLE APPROCHE OPERATIONNELLE

La création de l'Office européen implique une nouvelle approche opérationnelle. Elle s'appuie sur des moyens renforcés et réorganisés (1). Elle est destinée à orienter l'activité de l'Office selon des priorités choisies en pleine connaissance de cause (2). Elle suppose d'améliorer le cadre juridique existant (3).

1. LA RESTRUCTURATION DE L'OFFICE EUROPEEN DE LUTTE ANTIFRAUDE

Les limites en termes de ressources humaines que rencontre l'Office devraient être repoussées prochainement. Les emplois budgétaires attribués doivent s'accroître pour atteindre 300 en 2001. Le directeur général de l'Office, désormais autorisé à investir du pouvoir de nomination, est maintenant en mesure de mener une politique du personnel adaptée aux besoins et aux priorités de l'Office. Enfin, une nouvelle organisation, pluridisciplinaire, souple et décloisonnée, est à l'étude pour que l'OLAF puisse faire face à son potentiel d'activité, selon les priorités qu'il aura fixées en toute indépendance.

1.1. Le renforcement des moyens

La création de l'Office concrétise la volonté politique des États membres et des institutions. Ils doivent œuvrer ensemble à sa mise en place et à son succès. Ainsi, comme l'a demandé le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999, l'Office doit être doté des moyens financiers et des effectifs nécessaires pour mener à bien ses missions. En décembre 1999, le Conseil et le Parlement Européen ont décidé de renforcer l'Office en allouant pour 1999 (par deux budgets rectificatifs et supplémentaires) 30 nouveaux postes et pour 2000, 75 nouveaux postes au budget de l'Union Européenne. Il est prévu de poursuivre cet effort pour atteindre un effectif de 300 en 2002.

L'Office, rattaché administrativement à la Commission, est indépendant dans la conduite des activités opérationnelles. Concernant la gestion des ressources humaines, son directeur général dispose du pouvoir de recruter et de nommer le personnel. Il fixe, conformément à la décision précitée du 28 avril 1999, les conditions et les modalités de recrutement, notamment celles relatives à la durée des contrats et à leur renouvellement. Cette compétence nouvelle lui donne en particulier la possibilité d'organiser la sélection d'agents temporaires. Cette approche, qui répond aux demandes réitérées de l'autorité budgétaire, est de nature à concilier, les exigences d'actualisation permanente de l'expertise externe et d'acquisition d'une expérience interne durable.

En outre, l'Office est désormais clairement identifié dans le budget général de l'Union européenne. Son directeur général prépare et transmet en temps utile à la Commission un avant-projet de budget qui comprend les dépenses de personnel, de fonctionnement - y compris immobilières et informatiques -

ainsi que les dépenses liées à l'exercice des missions opérationnelles et à la politique de lutte contre la fraude. Il est l'ordonnateur pour l'exécution des lignes budgétaires propres à l'antifraude.

1.2. La refonte de l'organisation

La restructuration de l'Office, devenue indispensable en prévision de l'accroissement des effectifs, est essentiellement destinée à le doter d'enquêteurs polyvalents, regroupés dans un pôle opérationnel unique. Ce dernier travaillera en liaison étroite avec l'interface « intelligence » et avec un pôle « Politique et législation » renforcé, chargé notamment de traduire les constatations du terrain en progrès législatifs. Dès à présent en cours de renforcement, la fonction « intelligence » devra guider l'élaboration des priorités et de la stratégie opérationnelle.

1.2.1. Une veille stratégique

L'accent sera mis sur la capacité de l'Office à collecter et évaluer les informations ciblées sur la protection des intérêts, notamment financiers, des Communautés. La direction générale de l'Office élaborera la stratégie opérationnelle, en liaison avec le service « intelligence » et le pôle opérationnel.

Le service « intelligence » devra prendre l'initiative de recueillir et d'analyser, de façon active, les informations utiles relatives à l'environnement économique et criminel des activités communautaires. Sur cette base, il aidera à orienter le programme de travail des enquêteurs. Pour ce faire, l'Office mettra en place une cellule de veille économique et criminelle, support de l'activité d'intelligence. Elle sera chargée d'orienter le travail de terrain et d'établir les liens avec les services homologues des États membres auxquels elle proposera ses services.

1.2.2. Des enquêteurs polyvalents

L'expertise en matière d'enquêtes est naturellement à chercher auprès des services nationaux des États membres, lesquels disposent des effectifs requis en nombre et en qualification. L'ancienne UCLAF de la Commission a toujours procédé au recrutement de spécialistes en matière d'enquêtes de cette façon. L'OLAF poursuivra dans cette voie avec le dessein de former un « pool » d'enquêteurs polyvalents, capables de constituer des équipes pluridisciplinaires.

Les équipes pluridisciplinaires seront composées en recherchant l'adéquation des compétences aux priorités opérationnelles. Ainsi constituées, elles devraient faciliter la recherche des infractions, avec les instances compétentes, nationales et communautaires, ainsi qu'une meilleure adéquation entre les enquêtes elles-mêmes et les suites données, notamment par une coordination renforcée avec les services des États membres.

1.2.3. *Un suivi de la qualité juridique du travail opérationnel*

La coordination entre le pôle opérationnel et le pôle « Politique et législation » de l'Office sera assurée aux stades de la préparation et du suivi des enquêtes ou activités de coordination ainsi que pour assurer le suivi administratif et financier de l'activité opérationnelle.

La fonction de suivi doit en effet être séparée de celle d'enquête ou de coordination et dotée de moyens sérieux. Le contrôle de la qualité juridique du travail opérationnel s'effectuera en liaison avec une équipe des juristes/pénalistes, chargée d'évaluer les méthodes d'enquêtes administratives et de suivre les résultats obtenus, au regard des législations nationales et communautaires.

2. LA DEFINITION DE PRIORITES MIEUX CIBLEES

Renforcement des moyens, nouvelle organisation, bases juridiques clarifiées : chacune de ces évolutions doit concourir à l'orientation de l'activité de l'Office selon des priorités mieux ciblées.

L'Office doit désormais définir sa stratégie opérationnelle - c'est à dire ses domaines et ses méthodes d'action prioritaires - d'une façon active, en fonction de l'information qu'il aura cherchée, partagée avec les États membres et analysée grâce à son service « intelligence ».

Ses priorités prendront également mieux en compte l'activité des États membres. A cet égard, la valeur ajoutée de l'Office réside en premier lieu dans sa possibilité de cordonner l'action des autorités nationales. A l'avenir, l'activité de coordination et d'assistance devrait être développée dans tous les domaines, qu'il s'agisse des ressources propres ou des dépenses indirectes, y compris en matière d'actions structurelles.

Il importe de souligner que la stratégie opérationnelle de l'Office sera actualisée en permanence. Les investigations doivent en effet se déplacer au même rythme que la fraude. C'est précisément cette mobilité que l'Office doit acquérir au travers d'une nouvelle organisation, polyvalente et pluridisciplinaire. L'effet dissuasif de son action n'en sera que plus fort.

3. L'AMELIORATION DU CADRE JURIDIQUE

3.1. Au stade des investigations

Concernant tout d'abord la législation horizontale applicable aux contrôles sur place, sur la base des conclusions du rapport de la Commission relatif à l'application du règlement n° 2185/96 et du débat qui s'en suivra avec les États membres, l'Office évaluera l'intérêt d'une proposition à la Commission pour l'amélioration et le renforcement de ce dispositif. Il pourrait en effet se révéler nécessaire d'apporter certaines clarifications et améliorations à ce règlement.

Dans le domaine de la législation communautaire sectorielle ensuite, les lacunes et l'hétérogénéité des diverses bases juridiques autorisant les contrôles sur place ont été soulignées plus haut⁵¹, notamment en ce qui concerne les échanges de produits industriels et agricoles. Ces bases pourraient gagner en termes de sécurité juridique et de facilité d'utilisation, si elles étaient regroupées dans le cadre d'une réglementation horizontale. L'Office n'engagerait ainsi d'activité d'enquête que sur la base du règlement n° 2185/96 ou sur le fondement d'un nouveau règlement horizontal qui reprendrait les différentes bases sectorielles actuellement en vigueur, dans un esprit de coopération avec les États membres.

En même temps, il s'agira d'évaluer la nécessité de mieux encadrer sur le plan législatif les activités d'assistance et de coordination. Dans cette perspective, il pourrait notamment être envisagé d'élargir les mécanismes de l'assistance mutuelle, au-delà des ressources propres et des échanges agricoles, à d'autres domaines tels que la fiscalité ou la lutte contre la contrefaçon.

3.2. En phase de suivi

3.2.1. Suites administratives et financières (recouvrement)

Tout d'abord, en ce qui concerne l'information de l'Office, la transmission, par les États membres à la Commission, des décisions administratives relatives à l'application de sanctions pour infraction aux réglementations douanière et agricole devrait être mieux organisée⁵². L'obligation d'une telle communication devrait en outre être étendue aux autres domaines atteints par la fraude et par toute autre activité illégale.

En deuxième lieu, le dispositif de sanctions administratives mérite d'être complété. A l'instar de ce que prévoit la réglementation dans le domaine agricole, le champ des sanctions administratives communautaires devrait être étendu aux autres intérêts financiers des Communautés. A cet égard, le programme de travail de la Commission 1998/99 relatif à la lutte contre la fraude mériterait d'être mis en œuvre.

Si l'Office n'est jusqu'à présent pas compétent en matière de recouvrement en cas d'irrégularité⁵³, le livre blanc sur la réforme de la Commission envisage d'assurer une meilleure coordination entre l'Office européen de lutte antifraude et les autres services de la Commission et d'associer plus étroitement l'OLAF à l'analyse de l'imperméabilité à la fraude de la législation ainsi que des systèmes d'appel d'offres et de gestion des contrats.

Afin de rendre le système actuel de prévention de la fraude plus efficace, les services de la Commission seraient tenus, lorsqu'ils proposent une législation nouvelle susceptible d'avoir une incidence sur le budget communautaire, de présenter préalablement des propositions à l'Office en vue d'une évaluation

⁵¹ Cf. supra § 4.2.2.

⁵² Article 49 du règlement (CE) n° 515/97 précité.

⁵³ Cf. supra § 3.3.

des risques. En outre, l'OLAF pourrait prodiguer des conseils sur la prévention de la fraude tout au long du processus législatif.

3.2.2. *Coopération avec les autorités judiciaires*

La question de l'efficacité des suites judiciaires données au travail opérationnel de l'Office se pose avec toujours plus d'acuité. Face à quinze droits pénaux différents, il est difficile voire impossible de faire respecter le principe d'une protection des intérêts financiers communautaires effective et équivalente dans les États membres, tel que fixé par le Traité (art. 280 CE). L'activité opérationnelle de l'Office révèle en effet de nouveaux modes de fraude ou d'irrégularité, ainsi par exemple de la transmission d'informations sensibles et protégées apparentée au délit d'initié. Cependant les activités illégales ne sont pas toujours qualifiables de la même façon d'un État membre à l'autre. Or, le droit pénal est d'interprétation stricte. Sa rigueur n'admet pas la divergence entre États membres.

L'Office s'organisera en conséquence pour offrir aux autorités chargées des poursuites le concours nécessaire pour renforcer l'efficacité des enquêtes nationales et améliorer la coopération et la coordination entre les autorités judiciaires des États membres conformément aux obligations de l'article 280 CE et aux dispositions du deuxième protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers. Il pourrait être utile de réfléchir à la possibilité de définir l'ensemble des incriminations communautaires préjudiciables aux intérêts financiers, indépendamment des mesures d'exécution prises par les États membres, assorties de sanctions définies elles aussi au niveau communautaire.

3.3. **Au-delà de la protection des intérêts financiers**

Il est enfin des domaines relatifs à la protection des intérêts communautaires, où faute d'une base juridique spécifique, le rôle de l'Office est mis en question par les États membres, en dépit même des résultats qu'il obtient pour leur compte. Une telle situation suppose de faire des choix.

3.3.1. *La fiscalité indirecte*

Compte tenu de l'expérience acquise par l'Office en matière de fiscalité indirecte et rappelée plus haut⁵⁴, cette activité devrait être dotée d'une base juridique claire si elle doit être poursuivie. En effet, elle a d'ores et déjà apporté la preuve de son utilité.

Tout d'abord, elle a fait prendre conscience aux services d'enquête nationaux de la gravité et du volume de la fraude internationale dans le champ de la taxe sur la valeur ajoutée et partant de l'utilité d'une coopération communautaire pour la juguler. La mise en place par les États membres d'un groupe ad hoc au Conseil n'y est sans doute pas étrangère. Certes certaines autorités nationales mettent parfois en question le rôle de l'OLAF en la

⁵⁴

Cf. supra § 3.4 et § 4.2.2.

matière, mais leurs enquêteurs ou leurs magistrats n'hésitent pas dans le même temps à soumettre des cas de fraude à l'Office afin de bénéficier de la coopération que celui-ci organise.

De même, dans le secteur des alcools, l'action de l'Office a conduit à des résultats opérationnels significatifs. Aussi la question se pose de savoir si son rôle ne mériterait pas d'être pleinement reconnu par l'ensemble des États membres.

L'intervention de l'OLAF bénéficie pourtant également – et même exclusivement dans le cas des alcools – aux ressources nationales. L'heure d'une clarification du rôle de l'Office attendu par le législateur en ces matières est donc venue : si la contribution de l'Office est souhaitée, une base juridique la prévoyant explicitement devrait être établie.

3.3.2. *La contrefaçon*

La lutte contre la contrefaçon des produits industriels et agricoles participe de la protection des intérêts économiques de la Communauté. Dans ce domaine, l'Office se montre capable de coordonner les actions opérationnelles nationales. Il constate à cet égard une attente forte de la part des États membres au plus haut niveau, même s'il peut se heurter en pratique à quelques hésitations dès lors qu'il s'agit de faire travailler ensemble les administrations nationales sur des cas précis.

C'est pourquoi un consensus politique sur l'attribution de moyens d'action apparaît comme une condition préalable au développement de la coordination contre la contrefaçon.

3.3.3. *Le faux monnayage de l'euro*

Avec le lancement de la monnaie unique en 1999 et l'introduction des pièces et billets en euro en 2002, le patrimoine commun des citoyens européens est appelé à s'élargir. La lutte contre la contrefaçon de l'euro constitue ainsi un enjeu majeur pour la protection des intérêts communautaires. L'office s'est vu confier, par la communication de la Commission du 22 juillet 1998⁵⁵, la tâche de préparer une approche globale pour la protection de la monnaie unique contre le faux-monnayage. Avec les experts des États membres, de la Banque centrale européenne et d'Europol, l'Office a identifié les besoins en ce domaine : en dehors de la protection « technique », ceux-ci comprennent les échanges d'informations opérationnelles et stratégiques, la coopération avec les États membres et les pays tiers, etc. L'Office a d'ailleurs commencé à engager des actions dans le domaine de la formation.

A l'avenir, la protection à vocation stratégique et opérationnelle devrait être partagée entre l'Office et Europol, dont le mandat a été élargi au faux monnayage de l'euro.

⁵⁵

COM(1998) 474 final.

ANNEXE

Administrations nationales des États membres
ayant bénéficié du programme d'assistance technique d'aide à l'enquête
en 1999⁵⁶

<i>Pays</i>	<i>Administrations</i>
Allemagne	Douanes
Allemagne	Police des frontières
Finlande	Douanes
Finlande	Police
France	Police Judiciaire
France	Gendarmerie
Grèce	Police
GB	Douanes
Luxembourg	Police
Portugal	Brigade Fiscale

D'autres administrations nationales ont naturellement bénéficiées de ce programme au cours des exercices précédents.

⁵⁶ L'exercice budgétaire sert nécessairement ici de période de référence.