



**Rapport de l'Office européen de lutte antifraude**  
**Rapport d'activités pour la période 1 juin 2000-31 mai 2001**

**FR**

## TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos .....	4
Introduction.....	6
Titre 1 L'activité d'enquête (1er juin 2000 – 31 mai 2001) .....	9
1.1 Les tendances de l'exercice écoulé dans l'activité d'enquête et les autres activités opérationnelles .....	9
1.2 Enquêtes internes .....	11
1.3 Dépenses directes .....	12
1.3.1 Aide extérieure et élargissement.....	12
1.3.2 Politiques internes.....	15
1.4 Dépenses structurelles .....	16
1.5 Douanes/commerce extérieur agricole/fiscalité .....	17
1.5.1 Présentation générale.....	17
1.5.2 Commerce extérieur agricole .....	19
1.5.3 Produits de la pêche/ produits industriels (textiles, chaussures) .....	20
1.5.4 Précurseurs de drogues .....	22
1.5.5 Fiscalité indirecte.....	22
1.6 Agriculture.....	23
1.6.1 Introduction.....	23
1.6.2 Irrégularités dans le régime du textile de lin, Espagne.....	23
1.7 Cigarettes .....	24
1.7.1 Les priorités du secteur .....	24
1.7.2 Description d'un cas.....	25
1.8 Aperçu statistique .....	26
Titre 2 Le fonctionnement de l'OLAF dans le cadre institutionnel.....	33
2.1 Rapports avec les services de la Commission .....	33
2.1.1 L'autonomie fonctionnelle de l'Office .....	33
2.1.2 La mise en place administrative et budgétaire.....	34
2.1.3 Une politique de formation antifraude et de communication vers le public .....	37
2.2 Rapports avec les autres institutions, organes et organismes de l'UE.....	39

2.2.1	L'environnement institutionnel .....	39
2.2.2	Le cadre légal des enquêtes internes.....	40
2.3.	Les nouveaux instruments de gestion.....	41
2.3.1.	L'information et la communication avec les autres institutions et les Etats membres.....	41
2.3.2	Le Manuel de l'OLAF .....	42
2.3.3	Un support informatique performant .....	42
2.3.4	Les instruments de coopération et de prévention : deux exemples .....	45
2.3.5	Un mécanisme de plainte du public (« numéro vert »).....	47
2.4.	Le suivi des dossiers opérationnels .....	48
Titre 3	Evolution des instruments de support à l'activité opérationnelle.....	50
3.1	Le Manuel de l'OLAF .....	51
3.2	Un Code de conduite dans les relations inter institutionnelles.....	51
3.3	Une politique de gestion de l'information opérationnelle.....	51
3.4	Des instruments renforcés de coopération douanière et d'assistance mutuelle.....	52
3.5	Organiser le suivi des enquêtes.....	53
3.6	Mettre en place une structure chargée de l'intelligence, de la stratégie opérationnelle et de la technologie de l'information. ....	53
3.7	Concrétiser la plate-forme communautaire de services.....	53
4.	Conclusion .....	55

## **AVANT-PROPOS**

Le présent rapport d'activité donne un aperçu de la première année d'activité dont j'ai eu à assumer seul la responsabilité et qui a été dominée par les difficultés liées à la transformation de l'UCLAF en OLAF.

Le premier rapport de mai 2000 avait plutôt le caractère d'un inventaire de l'héritage de l'UCLAF. Pendant l'année 2001, cet héritage s'est avéré plus difficile à gérer que je ne l'avais prévu et qu'il est souligné dans le premier rapport. Une réorientation fondamentale, surtout des enquêtes internes, était nécessaire.

La première réorganisation avait donc pour objectif de briser le cadre parfois trop rigide des unités d'enquête et, qui plus est, de mettre en place une structure de travail flexible et transparente. Cet objectif est maintenant atteint et totalement accepté, notamment par le nouveau personnel de l'OLAF.

Les nouveaux recrutements se sont heurtés à de nombreux obstacles administratifs, en particulier pour remplir les postes d'encadrement, et n'ont pas pu être effectués dans les délais prévus. Parallèlement, beaucoup de fonctionnaires de l'OLAF ont quitté l'Office. L'accord de la Commission en était la condition préalable. C'est pourquoi on ne peut véritablement parler de «nouveau départ» qu'à partir de maintenant.

L'essentiel des activités au sein de l'OLAF consiste à parachever les transformations de l'organisation ainsi que la redéfinition des tâches prioritaires afin qu'il soit désormais en ordre de marche pour mener à bien ses missions opérationnelles en toute indépendance avec le soutien sans faille du Comité de surveillance.

Même si l'OLAF est un organe administratif d'enquête, ses résultats d'investigation doivent être utilisés dans les différentes procédures juridiques: par exemple, dans le cadre des procédures disciplinaires, administratives (recouvrement) ou même pénales qui peuvent suivre. Ainsi, une co-opération étroite avec les diverses autorités des Etats membres et la Justice est nécessaire. Ce n'est que grâce à cette coopération étroite, internationale et multidisciplinaire que nous pourrions atteindre l'objectif de disposer de conclusions d'enquête effectivement exploitables.

L'adaptation aux nouvelles exigences de l'OLAF s'est avérée particulièrement difficile dans le cas des enquêtes internes. Les méthodes d'enquête ont dû être totalement révisées, et mises en conformité avec une norme acceptable pour un organisme d'enquête dont le but est d'obtenir des résultats tout en respectant les principes du droit. Ce processus est en bonne voie avec les derniers recrutements.

La méfiance des fonctionnaires des Institutions vient des expériences liées à la démission de la dernière Commission. Il faut espérer que cette méfiance puisse être surmontée et que l'importance des enquêtes de l'OLAF sera mieux comprise.

Le but de toutes ces réformes internes est de mettre l'OLAF en meilleure position pour protéger les intérêts de l'Europe. La fonction de service qu'offre l'OLAF dans la poursuite transfrontalière du détournement de l'argent public et de la criminalité économique qui en résulte joue un rôle important dans ce cadre. L'ouverture des

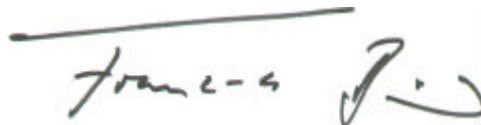
frontières est une chance pour l'Europe, mais les organes d'enquête ne sont toujours pas en mesure de franchir rapidement les frontières qui divisent les compétences. Ceci peut être amélioré avec l'aide de l'OLAF et les expériences qu'il a accumulées de ces procédures devraient faire partie des réflexions futures sur l'amélioration de la coopération. Les Etats membres, ainsi que les pays candidats et les pays tiers font déjà amplement recours aux possibilités pour l'OLAF de leur fournir l'information nécessaire et de les mettre en rapport avec les divers organes d'enquête et d'exécution.

Dans une Europe toujours plus grande, la coopération des organes d'enquête, y compris le judiciaire, s'est grandement accélérée durant les dernières années, indépendamment des tragiques événements du 11 septembre. Alors que les négociations sur Eurojust, une unité de co-ordination de la coopération judiciaire qui devrait entamer ses activités l'année prochaine, sont encore en cours, une unité provisoire est entre-temps devenue opérationnelle. En plus de ce projet très visible, nombre d'autres efforts sont faits pour améliorer la coopération. J'espère pouvoir avoir un dialogue ouvert au sujet d'un projet global, sur la base du livre vert sur le Procureur Européen que la Commission doit présenter à la fin de l'automne. Dans ce contexte, de grands efforts sont requis pour rassembler les différentes propositions en un projet d'ensemble pour développer un système efficace de coopération et de collaboration.

Indépendamment de ceci, nous devrions nous efforcer de trouver une solution pour permettre à l'Europe toujours croissante, malgré la multiplicité des organes d'enquêtes et des différents systèmes judiciaires, de combattre les irrégularités, la criminalité économique et autres formes de crime préjudiciables à nos intérêts communautaires aussi efficacement que possible.

Aujourd'hui il est demandé à tout le monde de penser et d'agir globalement. Mais les organes d'enquête sont malheureusement en grande partie exclus de cette réflexion.

L'OLAF participera activement en apportant les expériences accumulées par ses enquêteurs et ses experts judiciaires dans ce domaine. Les pays candidats devraient également être impliqués dans ce dialogue à un stade très précoce afin de préparer déjà le «projet d'ensemble» pour l'avenir.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Franz-Hermann Bruener', with a horizontal line above it.

Franz-Hermann BRUENER  
Directeur général OLAF

## INTRODUCTION

L'Office européen de lutte contre la fraude est tenu de rendre compte périodiquement de ses activités opérationnelles<sup>1</sup>. Le premier rapport de l'Office, portant sur la période entre le 1er juin 1999, date de sa création, et le 31 mai 2000, a été adopté le 23 mai 2000<sup>2</sup> : il procédait à une analyse des compétences et des procédures de l'Office telles qu'elles ressortent des textes, analysait les activités opérationnelles en termes statistiques et quantitatifs et présentait une série de questions susceptibles de servir de base à de futures orientations.

Le présent rapport résume, pour la période du 1er juin 2000 au 31 mai 2001, les importants changements intervenus et en cours dans l'organisation des services et les méthodes de travail de l'Office afin de remplir ses missions en matière de protection des intérêts financiers, de lutte contre la fraude et toute autre activité illégale portant en particulier préjudice aux intérêts des Communautés.

Une première partie du rapport rend compte de l'activité opérationnelle passée de l'Office dans le domaine de la protection des intérêts financiers. L'activité spécifique pour chaque grand secteur des politiques de la Communauté est présentée avec un résumé de cas exemplaires. En raison de la protection due aux personnes sous investigation et au respect du secret des enquêtes, les cas présentés ici sont des cas publiquement connus ou dont les procédures sont largement abouties. Cette présentation est suivie d'une analyse statistique qui prend en compte le grand nombre d'information existante et l'exploite selon la nouvelle méthodologie qui a été définie pour traiter les dossiers.

Ce compte-rendu de l'activité opérationnelle passée dresse le bilan d'un exercice largement prédéterminé par un certain nombre de contingences, tout particulièrement :

- le grand nombre de dossiers hérités de l'ancienne UCLAF ;
- l'inertie structurelle résultant du transfert en bloc des ressources humaines ;
- le cloisonnement des activités opérationnelles, le défaut de méthodes objectives et transparentes de travail ;
- la nature de l'expertise disponible, qui est elle aussi héritée de l'ancienne structure ;

---

<sup>1</sup> Règlement n° 1073/99 et n° 1074/99 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 (JO L 136 du 31.05.1999). La Commission, conformément à l'article 280, paragraphe 5 du traité CE, rend compte, dans le cadre de son rapport annuel de l'activité globale de protection des intérêts financiers des Communautés et de lutte contre la fraude. A ce jour deux rapports de ce genre ont été établis : Le Rapport Annuel adopté le 8 novembre 2000 (Doc. COM (2000) 718 final) et le Rapport Annuel 2000 adopté le 23 mai 2001 (Doc. COM (2001) 255 final)

<sup>2</sup> Doc COM(2001)255. Le rapport en question est disponible à l'adresse Internet [http://europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/reports/commission](http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/commission).

- le rythme propre à la procédure budgétaire qui explique que le budget 2000 avait été préparé par l'ancienne structure, avant que soient formulées les nouvelles orientations ;
- la complexité des négociations budgétaires 2000/2001, en raison notamment du gel de plusieurs postes ;
- la lourdeur des recrutements à mener sur la période ;
- la lenteur des redéploiements à mener sans rupture de continuité dans les activités ;
- l'absence enfin d'un droit matériel complet au niveau communautaire, notamment pour les incriminations dans le cadre des enquêtes internes.

Ce n'est par conséquent qu'au terme de cet exercice que le Directeur général disposera de l'essentiel des moyens nécessaires à la mise en place de la nouvelle politique. L'exercice 2000-2001 est dominé au total par le changement de cap de l'Office, sur la base de procédures, de ressources et de méthodes dont la rénovation n'est devenue effective qu'en fin de période.

La deuxième partie résume d'abord les principales étapes de l'installation de l'Office. La période a en effet constitué une transition marquée par les réflexions sur la nouvelle organisation, en concertation avec le Comité de surveillance<sup>3</sup> qui joue un rôle important pour conforter l'indépendance opérationnelle de l'Office. Elle est ensuite centrée sur le fonctionnement de l'Office dans le cadre institutionnel, en particulier sur les efforts engagés pour rénover les modes de travail et les procédures internes et pour assurer un fonctionnement optimal et proactif des enquêtes ainsi que de leur suivi.

Une troisième partie fait le point sur l'état d'avancement des instruments nécessaires pour définir la stratégie opérationnelle à venir de l'Office, fondée sur la nouvelle structure et sur une culture d'action proactive et de coopération avec les Etats membres.

En conclusion, le rapport indique les orientations de l'Office pour ses activités futures.

\* \*  
\*

### **Notre objectif**

La mission de l'Office européen de lutte anti-fraude est de protéger les intérêts de l'Union européenne, de lutter contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale, y compris les manquements au sein des Institutions européennes et ce faisant, de fournir un service de qualité au citoyen européen d'une manière responsable, transparente et efficiente.

---

<sup>3</sup> Comité créé par l'article 11 des règlements n° 1073/99 et 1074/99 afin de contrôler l'exécution de la fonction d'enquête de l'Office et de conforter son indépendance.

## **Nos méthodes et moyens**

L'Office européen de lutte antifraude accomplit sa mission en conduisant, en toute indépendance, des enquêtes internes et externes. L'Office organise également une coopération étroite et régulière entre les autorités compétentes des Etats membres en vue de coordonner leurs activités. Il fournit aux Etats membres l'assistance et l'expertise technique multidisciplinaires nécessaires pour les aider dans leurs activités de lutte contre la criminalité économique et financière. Il contribue à la conception de la stratégie de lutte contre la fraude et les activités illégales de l'Union européenne en prenant les initiatives qui s'imposent pour renforcer le cadre législatif.

## **Nos principes**

L'Office veille à mener ses activités avec intégrité, impartialité et professionnalisme et à respecter en tout point les droits et libertés individuelles, en pleine conformité avec le droit.



## **TITRE 1 L'ACTIVITE D'ENQUETE<sup>4</sup> (1ER JUIIN 2000 – 31 MAI 2001)**

Ce qui suit est une présentation de l'exercice passé, largement consacré à la continuation des travaux en cours et à la mise en place tant de la nouvelle structure opérationnelle qu'à la reconstitution de l'expertise et à la définition de nouvelles méthodes de travail.

### **1.1 Les tendances de l'exercice écoulé dans l'activité d'enquête et les autres activités opérationnelles**

Une partie considérable de l'activité d'enquête et des autres activités opérationnelles<sup>5</sup> de l'exercice passé ont concerné des dossiers préexistants à la création de l'Office. Pour mettre en oeuvre la nouvelle politique décidée par le législateur, l'Office en effet n'a pas démarré ex nihilo mais a dû procéder à la recomposition de ses ressources et de l'expertise interne par le biais de redéploiements et de recrutements longs sur la période. En outre, les ressources disponibles qui avaient été transférées en bloc lors de la création de l'Office ont été consacrées de manière prioritaire à l'établissement de procédures d'enquête nouvelles. Cette réaffectation des moyens a eu un impact sur le travail de terrain mais a conduit à l'adoption du manuel de l'OLAF et à la mise en place intégrale du nouveau Système de gestion des cas (SGC)<sup>6</sup>.

Ces activités ont été menées à bien au sein de la nouvelle direction pour les enquêtes et les activités opérationnelles, créée en septembre 2000 et composée de deux équipes qui ont été chargées, respectivement, des enquêtes et des activités opérationnelles.

En se dotant d'une telle structure opérationnelle et de tels instruments, l'Office s'est fixé pour objectif la définition d'une politique d'enquête qui sera basée sur la contribution de tous les services, notamment la future direction Intelligence. Dans le contexte immédiat de transition, les orientations de l'activité opérationnelle ont été basées sur une harmonisation des critères de traitement des informations et un ciblage pragmatique des activités.

Les deux équipes d'enquêteurs de la nouvelle direction opérationnelle ont assuré la continuation des travaux dans les secteurs suivants :

---

<sup>4</sup> Il s'agit d' « enquêtes administratives »: ce sont tous les contrôles, vérifications et actions entrepris par des agents de l'Office dans l'exercice de leurs fonctions, conformément à la Réglementation pertinente, en vue de renforcer la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté 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.

<sup>5</sup> Les activités opérationnelles de l'Office comprennent outre les enquêtes, la coordination de l'action visant à protéger les intérêts financiers et l'assistance, notamment à l'action pénale des États membres.

<sup>6</sup> Ce système est présenté en détail au point 2.3.3

### *Enquêtes internes*

Conformément aux axes prioritaires définis par l'Approche stratégique globale<sup>7</sup> et par les orientations du Parlement européen dans ses diverses résolutions ainsi que les avis du Comité de surveillance, les enquêtes internes concernant les institutions et les organes et organismes européens ont constitué la priorité du secteur opérationnel.

### *Dépenses directes*

Dans le domaine des dépenses directes, les opérations ont été principalement fondées sur la nécessité de renforcer le travail sur les cas ayant des ramifications internes. La priorité a été également accordée aux cas complexes de nature transnationale et à ceux impliquant la coopération avec les autorités judiciaires à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne, notamment afin d'établir une base pour le travail en 2001/2002 dans les domaines des dépenses pour l'élargissement et celles du Fond européen de développement.

### *Actions structurelles*

Pour les actions structurelles, la priorité a été accordée aux cas présentant un impact transnational ou financier significatif.

### *Douanes/Commerce*

Dans ce secteur, l'activité a porté pour l'essentiel sur :

- la protection des régimes douaniers préférentiels ;
- les cas concernant les importations de sucre et de bananes, en raison du niveau élevé de droits en jeu;
- les restitutions à l'exportation, notamment vers la Fédération de Russie<sup>8</sup>

### *Agriculture*

Dans les domaines de l'aide à la transformation et à la production notamment de l'huile d'olive, des tomates, du lin textile et des produits laitiers, sur la base de l'identification des risques

### *Droits douaniers et accises*

Lutte contre la contrebande de cigarettes et d'alcool ainsi que d'autres activités illégales.

<sup>7</sup> Il s'agit du troisième axe défini sous « Une démarche inter institutionnelle pour prévenir et lutter contre la fraude et la corruption » (COM(2000) 358 final du 17.07.2000 et COM(2001)254 du 15.05.2001.

<sup>8</sup> Déjà identifié dans le rapport d'activité de 1999/2000, page 42

## 1.2 Enquêtes internes

Trente-six enquêtes ont été ouvertes au cours de la période, dont 8 concernant des institutions, organes et organismes communautaires autres que la Commission et ses services. 9 Enquêtes ont donné lieu à l'établissement d'un rapport. Ces rapports concernent la Commission, le Comité économique et social, le Centre de traduction des organes de l'Union européenne et le Parlement européen ; 8 rapports d'enquête ont donné lieu à une décision de transmission aux autorités judiciaires nationales.

En général, il s'agit de cas complexes de fraude commis par des individus bien organisés, ou de cas de fraude commis par des individus isolés, ou encore des comportements individuels pouvant constituer un manquement aux obligations professionnelles.

Ces affaires témoignent de la diversité des comportements (détournement de fonds, production de faux, manipulation d'offres, transmission d'informations sur adjudication susceptibles de poursuites pénales, activités occultes) du fait de fonctionnaires ou agents des diverses institutions.

### *Enquêtes particulières*

Deux enquêtes particulières ayant donné lieu à jugement, avec l'assistance de l'Office témoignent des difficultés de la coopération entre toutes les autorités ou services concernés mais elles illustrent simultanément l'évolution des pratiques. Ces deux dossiers illustrent de manière notable le besoin de coordonner l'action de lutte contre les pratiques frauduleuses.

### *Affaire "Bureau de représentation de Stockholm" :*

Au mois de novembre 1999, il a été fait état de malversations financières prétendument commises au bureau de représentation de la Commission à Stockholm.

En raison des contraintes particulières résultant du Protocole des Privilèges et Immunités et du Statut des fonctionnaires, les autorités judiciaires suédoises ont sollicité l'assistance de l'Office qui dispose des pouvoirs d'investigation appropriés à l'intérieur de la Commission.

L'OLAF s'est acquitté de cette tâche et a remis son rapport, le 24 mai 2000, à la Commission ainsi qu'aux autorités suédoises. Sur la base des constatations effectuées par les enquêteurs de l'Office, les services judiciaires ont pu sans délai poursuivre leurs travaux également avec l'assistance de l'OLAF.

Le procureur de Stockholm a pu procéder aux auditions et actes nécessaires aux poursuites qu'il a estimées utiles. Le 28 juin 2001, la Commission a entamé des procédures disciplinaires.

Cette affaire illustre les risques qui résultent d'une gestion décentralisée des financements communautaires et le besoin de s'assurer d'une bonne gestion financière dans les délégations tout particulièrement. Par ailleurs, le cas en

question a démontré l'excellente coopération qui s'est établie entre l'OLAF et les autorités judiciaires suédoises.

L'intérêt du public et la couverture de la presse ont été dans ce cas particulier exceptionnellement élevés tant en Suède que dans les autres Etats membres. Un traitement rigoureux et professionnel d'un tel cas interne par l'OLAF est extrêmement important pour la crédibilité des institutions européennes.

*Affaire "tourisme" / France :*

Un premier jugement a été rendu en France par le Tribunal de Grande Instance de Paris le 22 septembre 2000 relatif aux fraudes découvertes dans le domaine de la politique du tourisme et dénoncées par la Commission (UCLAF) en décembre 1994. Des condamnations d'un an à quatre ans de prison et des amendes pour 304.898 euros ont été prononcées à l'encontre des 5 principaux prévenus, avec un préjudice civil reconnu à la Communauté de 1.029.030 euros. Par suite de l'appel des parties, cette affaire sera à nouveau jugée par la Cour d'Appel de Paris (audiences programmées pour la fin 2001).

D'autres procédures en cours dans cette même affaire, notamment en Belgique, également engagées en 1994, devraient donner lieu à des décisions judiciaires dans la période à venir.

Cette affaire illustre la difficulté que rencontrent les autorités judiciaires nationales, pour faire progresser rapidement des cas caractérisés par des opérations transnationales frauduleuses dont la complexité peut être aggravée par le statut des personnels de la Commission. Il est regrettable que les enquêtes judiciaires n'aient pas connu le même degré de développement dans tous les Etats membres.

Ce type d'enquêtes démontre amplement la coopération étroite qui est requise entre les services communautaires et nationaux ainsi qu'entre les services nationaux eux-mêmes, pour aboutir à des résultats satisfaisants à l'égard de toutes les parties concernées dans des délais raisonnables.

De manière générale, pour favoriser l'amélioration de la coopération et pour réduire les délais d'obtention de résultats, l'Office a désormais pour politique d'impliquer ses propres capacités d'expertise pénale et les autorités judiciaires nationales le plus en amont possible des enquêtes

### **1.3 Dépenses directes**

#### *1.3.1. Aide extérieure et élargissement*

Bien que reconnu comme un secteur d'activité important, la priorité accordée aux cas internes, à la réorganisation et à la révision des procédures, a nécessairement, pour le moment, réduit les ressources disponibles pour l'activité d'enquête sur les dossiers dans les secteurs en question. Il est pourtant important pour l'OLAF de collaborer avec d'autres organisations donatrices (Banque mondiale, Fond Monétaire International, agences des

Nations Unies...), notamment avec leurs services d'enquête et de lutte contre la fraude, étant donné la nature complémentaire des programmes de financement et les synergies qui peuvent être trouvées dans la coopération et l'échange d'information. L'Office a également bénéficié d'une coopération étroite avec les Organisations non gouvernementales (ONG), par exemple «Transparency international», en apportant son soutien aux actions de renforcement de la société civile et de lutte contre la fraude et la corruption. Étant donné que l'OLAF et les ONG poursuivent des objectifs communs, les contacts devraient être approfondis.

#### 1.3.1.1 Typologie des fraudes

Les types de fraudes rencontrés dans ces deux domaines restent ceux qui sont identifiés dans le rapport d'activité de l'Office pour les années 1999/2000. Toutefois, sur la période 2000/2001, l'Office a identifié des problèmes particuliers dans le domaine des marchés publics.

Une portion importante du budget de l'UE est utilisée pour l'assistance technique aux pays tiers, y compris les pays candidats à l'adhésion. La plupart de ces fonds sont dépensés moyennant des contrats de prestation de services passés avec des entreprises spécialisées qui sont concurrentes dans les appels d'offres publiés par les services responsables de l'UE ou par les administrations bénéficiaires sous la surveillance des services de l'Union européenne.

Comme dans toutes les situations concernant des appels d'offres, différentes possibilités existent pour commettre des fraudes et des irrégularités. Les règles applicables pour éviter les fraudes et assurer une concurrence équitable permettant d'obtenir les meilleurs services au prix le plus avantageux résultent de l'accumulation des expériences au fil des années.

Les cas auxquels l'OLAF s'est intéressé concernent le soupçon de pressions indues exercées sur les membres des comités chargés d'évaluer la qualité des offres faites par les soumissionnaires. Certains soupçons concernent des paiements illicites et des dessous de table versés à ces personnes afin de gagner un avantage indu sur les concurrents. D'autres allégations concernent des conflits d'intérêt entre les experts chargés de la conception des projets et la formulation des cahiers des charges et des offres. Les règles applicables sont conçues pour assurer un niveau d'égalité pour tous les concurrents ; à cet égard, la communication prématurée d'information relative aux prescriptions techniques, si elle se fait au bénéfice des soumissionnaires potentiels, peut exercer un effet contraire au maintien d'une concurrence équitable.

L'OLAF déploiera ses efforts accrus pour travailler en étroite collaboration avec les services responsables afin d'augmenter leur capacité de détection des cas potentiels de fraude en matière de marchés publics et d'améliorer les règles et les structures nécessaires pour lutter contre les irrégularités dans le domaine des marchés publics.

### 1.3.1.2 Aide au développement et aide humanitaire

La signature de l'accord de Cotonou en juin 2000 a déclenché un nouveau partenariat pour une durée de 20 années entre la Communauté et les pays ACP, qui remplace la Convention de Lomé. Ce partenariat vise à créer un environnement plus favorable pour le développement durable et la réduction de la pauvreté et à inverser les processus de marginalisation économique, technologique et sociale. Il établit également des procédures spécifiques de consultation et des sanctions appropriées pour traiter la corruption grave.

L'Office a examiné un certain nombre de cas résultant de financements accordés en vertu de la Convention de Lomé et a engagé des enquêtes, dans le but de soutenir les actions des autorités judiciaires concernées par les problèmes de fraude dans certains pays ACP. L'Office considère qu'il est important de se fonder sur cette expérience dans le cadre des engagements liés à l'accord de Cotonou, afin de renforcer les actions de lutte contre la fraude.

Actuellement, l'Office fournit de l'assistance au Kenya en rapport avec une enquête criminelle sur de graves allégations d'irrégularité dans un appel d'offres. Ce dossier est en cours et il est considéré comme une expérimentation utile de ce qu'il est possible de faire, eu égard aux contraintes juridiques qui pèsent sur l'action directe de l'Office dans de tels cas.

### 1.3.1.3 Elargissement

Il est nécessaire d'assurer une protection appropriée au financement préalable à l'adhésion ; aussi l'Office s'est-il concentré sur l'aide aux administrations nationales dans la lutte contre la fraude. Suivent quelques exemples du travail entrepris avec la coopération des administrations nationales pour la conduite d'enquêtes.

#### *Marchés publics*

L'OLAF a traité deux cas en Roumanie en 2000 en matière d'appel d'offres. Un cas consistait dans une fraude présumée en matière d'appel d'offres concernant un projet d'assistance technique en faveur des autorités roumaines. L'appel d'offres a été annulé et relancé après une complète refonte.

Dans un autre cas, les informations reçues ont conduit l'OLAF à penser que les soumissionnaires auraient influencé des membres du comité indépendant d'évaluation. Le dossier a été transmis au procureur général roumain. L'unité des magistrats et conseillers judiciaires de l'Office assure la poursuite de la coopération avec les autorités roumaines.

#### *Gestion des fonds PHARE*

En 2001, l'OLAF a entamé une enquête fondée sur des allégations de corruption concernant la gestion des fonds PHARE en Slovaquie.

L'OLAF assiste les enquêteurs nationaux responsables dans ce cas et fournit l'expertise qui leur est nécessaire sur le système de programmation PHARE et sur ses procédures de soumission d'offres. Un atelier mensuel est organisé avec les enquêteurs nationaux pour discuter les résultats intermédiaires de l'enquête et le plan de travail. L'OLAF contribue également à fournir les informations indispensables aux investigateurs, qui se trouvent dans des dossiers sous le contrôle des services de l'Union européenne.

### *Programme JOP*

Enfin, l'Office a travaillé sur certains cas en étroite collaboration avec les services de la Commission. Un exemple de ce type de travail concerne un certain nombre de cas dans un programme de « joint venture » financé par PHARE.

Dans le cadre du Programme JOP, la Direction générale des Affaires économiques et financières (ECFIN) a réalisé un nombre important d'inspections de contrôle auprès des firmes bénéficiaires. Les constatations relevées lors de ces visites ont permis de mettre en évidence les interventions de certaines sociétés de consultance, y compris dans l'Union européenne, et d'avoir une vue globale de leurs agissements. En collaboration avec le Service opérations financières d'ECFIN, l'OLAF a analysé l'ensemble des dossiers concernés et a proposé une stratégie évolutive, tenant compte de divers éléments apparus au fil de l'enquête, afin de parvenir à déterminer le mécanisme de fraude mis en place et de prendre les orientations les plus efficaces pour sanctionner les auteurs.

### *1.3.2 Politiques internes*

L'OLAF est responsable de la conduite des enquêtes sur les soupçons d'irrégularité ou de fraude grave dans le secteur du budget européen qu'on appelle les "politiques internes". Ces politiques, qui comprennent des domaines tels que le transport, l'enseignement et la culture, la recherche et le développement technologique, etc..., représentent environ 6% du budget ; elles sont mises en œuvre et gérées par les différents services compétents de la Commission et n'impliquent aucune responsabilité formelle des États membres, comme elle existe par exemple dans les domaines de l'agriculture et des fonds structurels.

Dans la mesure du possible, l'OLAF s'efforce de plus en plus de coopérer avec les services responsables de la Commission à toutes les étapes de tels programmes pour contrecarrer et détecter l'irrégularité et la fraude, à savoir: consultation lors du démarrage des programmes pour inclure des mesures antifraude appropriées dans les conditions d'approbation des subventions et des paiements; collecte et évaluation communes d'information; exécution de contrôles conjoints (selon la base juridique adoptée pour le contrôle), et le cas échéant, coordination de tout recouvrement nécessaire.

En mars 2000, agissant sur les informations reçues d'un service de la Commission, l'OLAF a lancé une recherche sur une organisation sans but lucratif qui avait reçu des fonds de la Commission pendant plusieurs années.

L'OLAF, en association étroite avec 2 services de la Commission différents, a préparé et effectué une inspection complète de la totalité des différents financements avancés à l'organisation.

Outre un nombre important d'opérations non éligibles, l'Office a recensé des dépenses présentées en remboursement à la Commission mais qui n'appartiennent pas à l'organisation en question ainsi que des dépenses de prestations de services non couvertes par des factures ou notes de frais.

Les résultats intérimaires ont confirmé la nécessité de recouvrer jusqu'à  $\pm$  300.000 euros, ce qui sera mené à bien par les services de la Commission avec l'assistance de l'OLAF. En outre, le cas a été transmis formellement aux autorités judiciaires des États membres pour qu'elles agissent à propos des soupçons de fraude et d'escroquerie.

De cette enquête, il ressort que le financement durable par la Commission d'un organisme sans but lucratif crée parfois une dépendance de fait, étant donné que ces organismes disposent rarement de ressources propres pour financer leurs besoins structurels (bâtiment, équipement, personnel).

#### **1.4 Dépenses structurelles**

Eu égard au rôle primordial joué par les États membres dans le domaine des fonds structurels, l'Office a concentré ses efforts sur ses propres enquêtes ainsi qu'aux domaines à risque élevé. Néanmoins, il a été particulièrement vigilant quant aux suites que les États membres donnent aux irrégularités systématiques et comportant aussi un volet financier important.

Dans ce contexte, l'OLAF a collaboré étroitement avec les services ordonnateurs de la Commission et des États membres afin d'assurer la coordination de l'activité de protection des intérêts financiers et de la lutte contre la fraude et de remédier aux faiblesses persistantes.

Depuis décembre 2000, l'Office utilise un nouveau logiciel de communication qui a été mis au point dans le cadre du règlement n°1681/94<sup>9</sup>, lequel, en permettant la communication en ligne entre les États membres et les autres services concernés, va rendre le suivi administratif et financier plus performant.

En outre, l'Office a transmis aux autorités judiciaires et policières compétentes l'ensemble des informations concernant des activités délictueuses, en vue de l'ouverture des procédures pénales tout en offrant, dans le même temps, sa pleine coopération et assistance. Cette option principale a donné lieu à l'ouverture de cas de coordination et d'assistance.

---

<sup>9</sup> Règlement (CE) No 1681/94 de la Commission du 11 juillet 1994 concernant les irrégularités et le recouvrement des sommes indûment versées dans le cadre du financement des politiques structurelles ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine (JO L 178/43 - 12.07.94)



Pour ce qui a trait à l'activité plus opérationnelle, l'OLAF a accordé une attention particulière aux cas où l'activité des seuls Etats membres s'avérait insuffisante ou impossible, à savoir, à titre illustratif:

- irrégularités transnationales ou dans lesquelles sont susceptibles d'être impliqués des opérateurs économiques agissant dans plusieurs Etats membres,
- réponse inadéquate donnée par l'Etat membre aux sollicitations de l'Office,
- octroi au bénéficiaire de financements communautaires de nature différente (financements directs et fonds structurels).

Lors d'un contrôle de routine effectué par un des services ordonnateurs de la Commission dans un Etat membre sur un projet cofinancé par un fonds structurel, l'attention de l'OLAF avait été attiré sur les déclarations de dépenses présentées par le bénéficiaire sur base des documents délivrés par un de ses contractants ayant siège dans un autre Etat membre.

Le contractant en question, qui était aussi bénéficiaire direct de financements communautaires, a fait l'objet d'un contrôle sur place de l'OLAF sur base du Règlement n° 2185/96<sup>10</sup> du Conseil.

Les travaux de l'Office ont permis de constater l'existence d'éléments qui amènent à déduire que les dépenses, présentées dans le cadre du projet cofinancé, avaient été gonflées et, notamment, qu'une partie de la surfacturation avait été utilisée pour verser des sommes d'argent au bénéfice d'une société installée dans un paradis fiscal.

Un dossier comportant le rapport de contrôle et toute la documentation s'y rapportant ont immédiatement été transmis aux autorités judiciaires de l'Etat membre où le projet cofinancé avait été présenté. Les perquisitions et saisies effectuées a posteriori avec la collaboration de l'Office ont permis de confirmer toutes les situations soupçonnées auparavant.

## **1.5 Douanes/commerce extérieur agricole/fiscalité**

### *1.5.1 Présentation générale*

Il est nécessaire de prendre en considération le fait que l'union douanière et la politique commerciale commune ressortent de la responsabilité exclusive de la Communauté (traité CE, articles 23 et 131). Par conséquent, la Commission a le pouvoir d'agir contre les activités qui constituent ou semblent constituer des infractions à la législation douanière. Le règlement

---

<sup>10</sup> Règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 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 p.2).

(CE) n°515/97<sup>11</sup> est le règlement de base contenant des dispositions sur l'assistance mutuelle entre les États membres, ainsi qu'entre eux et la Commission. L'OLAF est responsable de la bonne application du règlement en question.

Conformément aux différents instruments juridiques d'application<sup>12</sup>, et aux accords internationaux, l'OLAF a la responsabilité d'organiser une coopération efficace à tous les niveaux en vue d'assurer une bonne application de la réglementation douanière et agricole. A cette fin, il échange des informations, coordonne les actions entreprises dans les États membres, s'associe aux enquêtes dans les États membres et dans les pays tiers et effectue des contrôles sur place.

Toutes les enquêtes dans le secteur douanier concernent les échanges de marchandises entre la Communauté européenne et les pays tiers (l'importation, l'exportation, le transit, l'entreposage, le perfectionnement), sur la base d'informations sur le non-respect, constaté ou soupçonné, de la législation douanière.

Au contraire, dans le domaine de la lutte contre la fraude à la TVA, la base juridique applicable (règlement n° 218/92<sup>13</sup> et directive 77/799<sup>14</sup>) prévoit la responsabilité primaire des États membres.<sup>15</sup> Toutefois, l'article 280 paragraphe 3 du traité CE prévoit l'obligation pour les États membres de coordonner leur action visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude et d'organiser « avec l'aide de la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes ».

La Commission, qui a déjà une expérience opérationnelle dans ce secteur, joue un rôle de coordination et de stimulation, notamment dans l'échange d'information, dans les cas de fraudes intracommunautaires les plus graves ayant des ramifications dans un nombre important d'États membres.

Par conséquent, en matière de TVA, l'OLAF n'intervient que dans les dossiers internationaux qui exigent une coordination opérationnelle au niveau communautaire et uniquement si son assistance est explicitement demandée par une autorité administrative ou judiciaire nationale.

---

<sup>11</sup> Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 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 082 du 22/03/1997 p. 1)

<sup>12</sup> Notamment le règlement (CE) n° 515/97 et le règlement n° 2185/96.

<sup>13</sup> Règlement (CEE) n° 218/92 du Conseil, du 27 janvier 1992, concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects (TVA) (JO L 024 du 01/02/1992 p. 0001)

<sup>14</sup> Directive 77/799/CEE du Conseil, du 19 décembre 1977, concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs (JO L 336 du 27/12/1977 p. 15)

<sup>15</sup> Afin de renforcer la coopération administrative dans le domaine de la TVA, la Commission a proposé un nouveau règlement du Parlement européen et une nouvelle directive du Parlement européen et du Conseil (document COM (2001) 294 final du 18 juin 2001).

### 1.5.2 *Commerce extérieur agricole*

En matière de commerce agricole avec les pays tiers, les priorités incluent, notamment, l'examen des questions concernant le paiement des restitutions à l'exportation, le recouvrement des droits de douane dus sur l'importation de certaines marchandises agricoles et l'application, en matière agricole, des accords préférentiels avec les pays tiers. L'OLAF a mené des enquêtes spécifiques dans les secteurs à haut risque suivants, à savoir : le secteur de la viande bovine (exportations vers la Russie), les secteurs des fruits et de légumes frais (enquête sur les importations de banane - voir la description détaillée dans la section suivante), le secteur du lait et des produits laitiers (enquête sur le beurre frelaté), ainsi que les enquêtes en matière d'exportations de vin et d'alcool.

#### *Enquête sur les importations de bananes.*

À la suite des contrôles communs effectués par OLAF et par les autorités italiennes et belges, dans le cadre des enquêtes criminelles et administratives, il a été établi mi- 2000 que de faux certificats d'importation AGRIM ont été utilisés pour la mise en libre pratique des bananes provenant d'Amérique Centrale et d'Amérique du Sud. Les enquêtes à cet égard continuent et ont été dans le même temps élargies à plusieurs autres États membres (France, Portugal et Espagne).

Les importations des bananes originaires d'Amérique Centrale et d'Amérique du Sud bénéficient de droits de douane réduits (75 euros/tonne) dans le cadre d'un contingent tarifaire annuel, lorsqu'elles sont faites sous certificats d'importation AGRIM. En dehors du contingent tarifaire, ces importations sont actuellement soumises au paiement de 680 euros/tonne.

Les bananes sont entrées dans la Communauté principalement via les ports belges et italiens, bien que des opérations semblables aient été également identifiées en Espagne, au Portugal, en Grèce et en Allemagne. Il a été établi à ce jour qu'entre début 1998 et le milieu de l'année 2000, au moins 160.000 tonnes de bananes ont été importées sous couvert de faux certificats français, tandis qu'approximativement 60.000 tonnes ont été couvertes par les faux certificats espagnols. Les droits de douane éludés sont estimés, à ce jour, à approximativement 160 millions d'euros.

À la suite de la détection de cette fraude à grande échelle dans le secteur de la banane, la Commission a immédiatement renforcé les mesures de contrôle applicables moyennant l'introduction du règlement (CE) n° 1632/2000<sup>16</sup>.

Les enquêtes sur la filière des faux certificats français comme sur la filière des faux certificats espagnols ont été menées en étroite coopération avec les services judiciaires nationaux ; elles ont mis en évidence le fonctionnement d'organisations criminelles structurées cherchant à utiliser les angles morts de la coopération internationale pour tirer d'importants profits au moindre

---

<sup>16</sup> Voir le point 2.3.1 du Rapport de la Commission sur la protection des intérêts financiers des communautés et la lutte contre la fraude (Doc. COM (2001) 255 final/2 du 23.05.2001)

risque. La mise à jour de ces activités illustre l'excellente coopération instaurée entre les États membres et l'OLAF (à la fois dans les sphères judiciaires et administratives) et témoigne des résultats très positifs du travail conjoint dans un esprit de partenariat et de partage de l'information, mis au service de la protection des intérêts financiers de la Communauté.

### 1.5.3. *Produits de la pêche/ produits industriels (textiles, chaussures)*

Pour le domaine des produits de la pêche et des produits industriels (y compris textiles et habillement), la priorité a été accordée aux dossiers nécessitant une action au niveau communautaire et répondant à un ou plusieurs critères:

- intervention de groupes internationaux visant à conquérir des marchés par des pratiques frauduleuses,
- droits de douane élevés ou combinaison de droits de douane et de droits anti-dumping,
- menaces sur d'autres politiques communautaires et des mesures visant la protection de la santé publique,
- assurance de l'application correcte des régimes préférentiels,
- abus du système de transit et minoration de valeur, en particulier dans le domaine des produits textiles et des chaussures.
- détournement massif de mesures de protection commerciale.

Dans le domaine de la pêche, ces actions ont notamment permis de constater des fraudes de portée significative sur :

- des conserves de thon importées avec obtention indue du traitement préférentiel réservé aux pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique),
- des crevettes et calamars importés avec obtention indue du traitement préférentiel SPG (Système de Préférences Généralisées), visant également à contourner des mesures de prohibition sanitaire visant certains producteurs indiens,
- des morues salées importées d'Islande avec obtention indue du traitement préférentiel prévu dans l'accord EEE(Espace Economique Européen),

Dans le domaine des produits industriels, ces actions ont mené à la constatation de fraudes de portée significative sur :

- de l'aluminium brésilien, canadien et russe importé en franchise de droits par recours abusif au régime accordé aux territoires d'outre-mer,
- du silicium (métal) faussement déclaré d'origine suisse ou russe pour éviter les droits antidumping sur les produits chinois

- du carbure de silicium faussement déclaré d'origine tchèque pour éviter les droits antidumping sur les produits russes et ukrainiens.
- des produits d'habillement déclarés originaires et importés de la Malaisie avec obtention induite du traitement préférentiel dans le cadre du SPG et détournement des contingents applicables au pays d'origine réelle des marchandises en cause (Vietnam);
- des chaussures importées sous une fausse origine en vue de contourner des limites quantitatives et/ou pour éviter les droits antidumping en vigueur vis-à-vis de la Chine ;
- la soustraction de produits textiles asiatiques au régime du transit communautaire pour éluder le paiement des droits de douane dus et contourner les limites quantitatives existantes ;
- la mise en libre pratique (sans paiement de la TVA) de produits textiles asiatiques dans un premier Etat membre sur la base d'une fausse facture et par conséquent d'une valeur déclarée réduite; par la suite, les destinataires dans les autres Etats membres effectuent le paiement des montants corrects aux fournisseurs dans les pays tiers. Par cette méthode, les services douaniers dans l'Etat membre d'importation ne sont pas en mesure d'établir la valeur correcte lors de l'importation; de plus, un contrôle sur le paiement consécutif de la TVA s'avère très difficile.

*Importation de textiles. Un cas spécifique.*

Suite à une mission d'enquête et de coopération administrative organisée par l'OLAF, des contrôles concernant l'utilisation frauduleuse de certificats d'origine malaise pour des produits textiles - principalement des jeans - ont été effectués en commun avec les autorités compétentes de Malaisie.

Un importateur unique, basé en Allemagne mais avec des intérêts commerciaux dans d'autres États membres et dans un certain nombre de pays tiers, avait entrepris une attaque systématique des restrictions à l'importation communautaires, au moyen de faux documents décrivant l'origine et la valeur de façon mensongère. Selon l'analyse d'un État membre (les Pays-Bas), les fraudes en résultant, les seules importations illégales en provenance de Malaisie, représentaient près de 10% des importations communautaires annuelles totales pour les produits concernés. De semblables importations frauduleuses avaient eu lieu auparavant, avec origine déclarée du Cambodge, du Laos, du Myanmar, du Vietnam et du Lesotho. L'impact économique global peut être estimé au minimum à 30 millions d'euros, et 4,5 millions d'euros, pour ce qui concerne les ressources propres.

En raison de la surveillance accrue de l'OLAF et des services douaniers communautaires, le suspect principal a échappé à la juridiction des autorités européennes, non sans d'abord obtenir frauduleusement plus de 60 millions d'euros de certaines banques européennes et du Comité de Développement du Commerce d'un Gouvernement africain.

Ce cas est typique de la capacité d'un individu, travaillant dans le cadre d'un réseau criminel international bien organisé, à obtenir et à fabriquer des faux documents d'origine et de transport et des faux documents commerciaux. Les effets dépassent l'impact immédiat de la dette douanière (droits de douane à l'importation) et de la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée. Le préjudice est en effet immédiat pour le commerce et pour les activités économiques des importateurs communautaires en règle ainsi que pour la politique d'échanges communautaires : la charge anormale qui en résulte sur les accords communautaires de commerce international et sur les accords de coopération administrative est sans proportion avec le bénéfice financier direct du fraudeur.

#### 1.5.4 *Précurseurs de drogues*

Dans le domaine des précurseurs de drogues la priorité a été accordée à la coordination des efforts des Etats membres pour saisir/prévenir l'utilisation de ces produits pour la fabrication illégale de drogues. La transmission d'information aux Etats membres vise en effet à éviter la recherche d'opportunités sur le territoire communautaire (« shopping around ») par des personnes et des sociétés. La préparation de l'opération mondiale de monitoring d'anhydride acétique (« opération Topaz ») a été une autre priorité ainsi que la coopération avec des organisations internationales (à titre d'exemple : Nations Unies – Organe International de Contrôle des Stupéfiants et Organisation Mondiale des Douanes).

#### 1.5.5 *Fiscalité indirecte*

Dans le domaine en question, qui relève d'abord de la compétence des Etats membres, c'est en accord avec les Etats membres et à leur demande que l'OLAF fournit une assistance coordonnée à la protection des intérêts financiers et à la lutte contre la fraude. Il faut reconnaître dans cette activité, conforme au mandat défini par l'article 280, paragraphe 3 du traité CE, la préfiguration de la plate-forme communautaire de services décrite en conclusion.

L'accent a porté sur les actions qui permettent aux Etats membres de coordonner leurs actions contre des fraudes qui :

- impliquent des montants élevés ; et/ou
- sont organisées via des carrousels, impliquant des échanges intracommunautaires et dans certains cas des importations/exportations ; et/ou
- sont organisées par des organisations criminelles ; et/ou
- sont liées à des fraudes dans d'autres domaines (cigarettes, blanchiment d'argent, ...).

En tenant compte de ces critères, les actions se sont concentrées surtout sur les produits suivants : voitures, téléphones mobiles, composants électroniques et métaux.

*TVA - coordination des enquêtes en matière de métaux précieux (argent, or, etc...) –*

Les métaux précieux sont parmi les marchandises utilisées par les organisations criminelles internationales pour la fraude systématique à la TVA. La matière première pour la production des métaux précieux (par exemple l'argent) se trouve ou s'échange sur les marchés mondiaux, où elle est traitée et vendue sous forme de lingots ou grains. Le cours international est fixé chaque jour à la bourse des métaux de Londres (LME).

Les usines de production ou les sociétés de vente en gros livrent les marchandises aux sociétés intermédiaires sous deux formes:

- les marchandises sont importées dans la Communauté sans acquitter la TVA lors du dédouanement ; elles sont ensuite vendues dans un autre Etat membre, ce qui permet à l'importateur de récupérer la taxe sur base de la fausse facture avec TVA fournie par l'acheteur dans l'Etat membre de destination (qui lui-même deviendra un « opérateur défaillant ») ;
- le même dispositif est mis en place dans le cadre de ventes intracommunautaires.

Le non-paiement de la TVA fournit aux opérateurs économiques qui y participent un avantage concurrentiel indu qui entraîne des distorsions du marché intérieur européen. La succession des transactions entre des États membres sans législation de TVA harmonisée multiplie l'impact de cette évasion de TVA à chaque stade. La perte de recettes fiscales qui en résulte est très élevée.

À la demande des autorités compétentes dans les États membres, l'OLAF contribue à la coordination des actions des administrations nationales, en utilisant son expertise pour tenir compte des législations différentes, tant en matière pénale qu'en matière de TVA ainsi que des différentes organisations administratives nationales.

## **1.6 Agriculture**

### *1.6.1 Introduction*

Pour ce qui est du marché agricole interne de la Communauté, l'OLAF s'est particulièrement attaché à des enquêtes dans le secteur du lin (voir ci-dessous) et aux infractions présumées dans l'application des quotas laitiers par les sociétés sises dans plusieurs États membres.

### *1.6.2 Irrégularités dans le régime du textile de lin, Espagne.*

Suite à des rapports de l'Espagne, en 1999, sur des irrégularités présumées dans le fonctionnement du régime du lin financé par la Communauté,

L'OLAF a pris contact avec les autorités espagnoles compétentes. A la suite de ce contact, la Fiscalía Especial Anti-Corrupción (parquet spécial anti-corruption) a ouvert une enquête. L'OLAF a également ouvert sa propre enquête administrative, en mai 2000, conformément au règlement (CE) 2185/96. En décembre 2000, l'OLAF a reçu copie du rapport final du parquet espagnol anti-corruption, tandis que l'enquête de l'OLAF s'est achevée à la mi-mars 2001.

Pour l'essentiel, les irrégularités présumées concernaient la surdéclaration de la production de paille de lin obtenue des parcelles consacrées à la culture du lin et la présentation de fausses demandes de subvention aux autorités espagnoles. Les demandes d'aides en cause étaient accompagnées de fausses déclarations de transformation certifiées par les unités de transformation du lin. Dans la période sous enquête, l'Espagne a reçu des transferts financiers s'élevant à plus de 100 millions d'euros.

L'enquête de l'OLAF s'est prolongée en Belgique auprès d'un opérateur économique lié aux transformateurs espagnols. D'autres enquêtes sont en cours au Portugal et au Royaume-Uni dans ce même domaine.

Dès son achèvement, à la mi-mars 2001, l'OLAF a envoyé un exemplaire du rapport d'enquête aux autorités judiciaires espagnoles, afin qu'elles prennent les mesures appropriées, copie étant envoyée au FEGA (l'organisme payeur espagnol) avec les recommandations appropriées ainsi qu'à la Direction générale "Agriculture", Unité de l'apurement des comptes, pour qu'elle envisage d'imposer une correction financière à l'Espagne, dans la procédure d'apurement des comptes, en raison de possibles défaillances dans les contrôles effectués sur le régime du textile de lin au cours des périodes en question <sup>17</sup>.

Cette enquête illustre la complexité de l'action à mener dans ses multiples volets : le recouvrement auprès des opérateurs, les corrections financières aux financements des Etats membres, l'action d'assistance judiciaire aux autorités nationales compétentes en matière de soupçon de corruption.

## **1.7 Cigarettes**

### *1.7.1 Les priorités du secteur*

La protection des intérêts financiers communautaires contre la fraude internationale organisée en matière de cigarettes a été l'une des priorités de l'Office dans l'exercice écoulé. La contrebande de cigarettes est un problème pour tous les États membres, et pour beaucoup de pays tiers, qui cause des pertes sérieuses aux budgets communautaires et nationaux. Les organisateurs des fraudes réalisent des bénéfices énormes, et la contrebande de cigarettes est souvent liée à d'autres activités illégales telles que la fraude à la TVA, le blanchiment de capitaux et le commerce illicite de stupéfiants. Particulièrement dans le secteur des cigarettes, les fraudeurs traitent la fraude

---

<sup>17</sup> Règlement (CE) n°1258/1999 du Conseil du 17 mai 1999 sur le financement de la politique agricole commune.



comme une affaire mondiale pour laquelle ils disposent de ressources énormes et d'infrastructures très sophistiquées.

Les cigarettes en contrebande ont souvent été entreposées dans l'Union européenne à un premier stade avant d'être exportées ou déclarées comme exportées, vers des pays tiers. Les procédures d'exportation et les régimes douaniers ultérieurs dans les pays tiers sont généralement strictement légales, mais les quantités exportées vers certaines destinations, et les marques des cigarettes en cause devraient susciter des inquiétudes quant aux intentions ultérieures pour leur usage. Seules la coopération renforcée, la sensibilisation à cette situation, et les échanges d'information et d'intelligence appropriés permettront de prendre des mesures préventives plus efficaces pour réduire la contrebande de cigarettes. L'Office contribue donc à combattre la fraude de cigarettes en fournissant des informations sur le problème au niveau communautaire, moyennant la coordination des investigations à l'intérieur et en dehors de la Communauté et des services aux autorités administratives et judiciaires dans les États membres afin de les aider à analyser, empêcher et poursuivre la fraude.

De plus, l'Office contribue pleinement à l'action civile de la Commission dans les instances pendantes auprès des Cours de Justice aux Etats Unis contre deux fabricants américains de cigarettes. Par ailleurs, conformément à la Convention d'assistance mutuelle douanière entre l'Union européenne et les Etats Unis et suite à un accord entre le Directeur général de l'Office et le Commissaire aux douanes des Etats Unis, deux collègues des douanes américaines sont venus travailler à l'OLAF pour trois mois au premier semestre 2001 en vue d'accroître la coopération dans les domaines d'intérêt communs. Ceci s'est révélé très utile et pourrait être reconduit à l'avenir.

En réalité, il n'existe pas de méthode de fraude nouvelle dans le secteur des cigarettes: la contrebande a surtout lieu par fausse déclaration, détournement et contrebande "pure" (expéditions non déclarées). Néanmoins, l'organisation des fraudes change pour tenir compte des circonstances en mutation. Si le contrôle de la provenance et du mouvement des cigarettes devient plus étroit dans un État membre ou dans un pays tiers particulier, les fraudeurs déplacent simplement leurs opérations dans un autre État membre ou dans un autre pays tiers. En raison des bénéfices énormes impliqués, les fraudeurs sont prêts à stocker ou déplacer des cigarettes pour une période considérable, en espérant épuiser l'intérêt des autorités de répression avant d'essayer de les passer en fraude dans la Communauté. À la lumière des tendances en ce qui concerne le mouvement et le stockage des cigarettes, un objectif principal de l'Office sera donc d'améliorer la coopération avec certains pays tiers clés de sorte que les informations sur les mouvements de cigarettes soient rapidement disponibles et puissent être utilisées pour empêcher l'introduction en contrebande de cigarettes dans la Communauté.

### *1.7.2 Description d'un cas*

Dans un cas récent, l'Office a fourni assistance à un État membre qui devait collecter des preuves pour la poursuite d'un fraudeur important, impliqué dans des graves activités de contrebande dans l'Union européenne depuis

plusieurs années. Des membres de l'Office ont conduit des missions communautaires dans des pays de l'ancienne Yougoslavie afin de repérer les itinéraires et les moyens de transport utilisés pour le mouvement des cigarettes, ainsi qu'établir l'identité des destinataires et des entrepôts impliqués dans les mouvements. Les missions ont également constaté les destinations finales déclarées pour les cigarettes de retour dans l'Union européenne, les dates de ces mouvements, les navires utilisés et les noms de leur équipage.

En coopération avec les autorités dans ces pays, les missions ont également permis d'examiner la documentation commerciale concernant les différentes expéditions et leur financement. Des copies d'un très grand nombre de documents ont été également obtenues qui peuvent servir aux États membres pour poursuivre des fraudes dans l'Union européenne. En outre, ces documents seront analysés par l'Office pour voir quelles informations complémentaires peuvent être glanées et pourraient servir à d'autres États membres qui n'ont pas participé aux missions. Les accords communautaires, avec les pays tiers en général et ses relations avec les autorités appropriées dans ces pays permettent à l'Office de fournir un service qui va bien au-delà de ce que les États membres pourraient peut-être obtenir simplement par les accords bilatéraux avec les pays concernés.

## **1.8 Aperçu statistique**

Les statistiques concernant les activités opérationnelles au cours de la période 1 Juin 2000-31 Mai 2001 sont présentées ci-après. Les chiffres figurant dans les tableaux ci-dessous sont extraits du Système de gestion des cas et reflètent les tendances de l'exercice passé. A noter également que les chiffres ont été arrondis à la hausse ou à la baisse. L'aperçu qui est ici fourni a été établi par le personnel encore en place sur la base des anciens dossiers. Il n'est donc pas représentatif de la nouvelle politique opérationnelle, même si les statistiques sont établies sur la base de la nouvelle méthodologie et de la transparence voulue par le Directeur général. Pour assurer la continuité dans l'instruction des dossiers, il a été nécessaire d'adapter la méthode décrite ci-dessous aux dossiers existants.

La ventilation statistique des dossiers suit le schéma de traitement suivant: l'évaluation, l'enquête et la clôture.

### *L'évaluation*

L'évaluation ne comprend aucune activité d'enquête. L'information, qu'elle parvienne par courrier, téléphone, e-mail ou notification officielle, en provenance d'un particulier, d'un opérateur économique, d'une autorité nationale ou d'une institution communautaire, est d'abord évaluée par un enquêteur en charge de dossiers dans le secteur concerné. L'enquêteur responsable de l'évaluation peut se référer à l'information disponible au sein de l'Office, contacter les institutions, agences et organismes européens, les autorités nationales compétentes et la source d'information afin de confirmer les faits signalés. Le conseiller en charge de ce secteur procède à une évaluation et transmet le dossier au Comité de la direction opérationnelle. Le

Comité, composé du directeur des opérations, de tous les conseillers et du chef de l'unité des magistrats et conseillers judiciaires, prépare un avis à l'intention du Directeur général qui décide ensuite d'ouvrir ou non une enquête. L'Office s'efforce cependant de s'assurer que l'évaluation est menée dans les meilleurs délais et que l'allocation des ressources est adéquate. Un des objets de cette phase est d'éliminer l'information non fiable et de refermer le dossier. Ce filtrage permet à l'Office de clôturer un nombre important de dossiers à ce stade.

### *Enquête*

Ceci signifie qu'une enquête formelle conformément aux règlements n°1073/99 ou n°1074/99 a été ouverte par le Directeur général. A la fin de cette étape, un rapport final d'enquête est préparé pour adoption. Sur la base de ce rapport, le Directeur général prend la décision formelle de clôturer le cas. Cela marque la fin de la phase d'investigation et le dossier est alors considéré clos du point de vue opérationnel.

### *Clôture*

La procédure et le niveau d'examen pour ouvrir un cas sont les mêmes pour le clôturer, même si la décision est normalement basée sur l'évaluation figurant dans le rapport final d'enquête. Le dossier, quoique clôturé du point de vue opérationnel, nécessite en général un suivi financier, administratif ou judiciaire (voir le point 3.1 sur la version révisée du Manuel de l'Office).

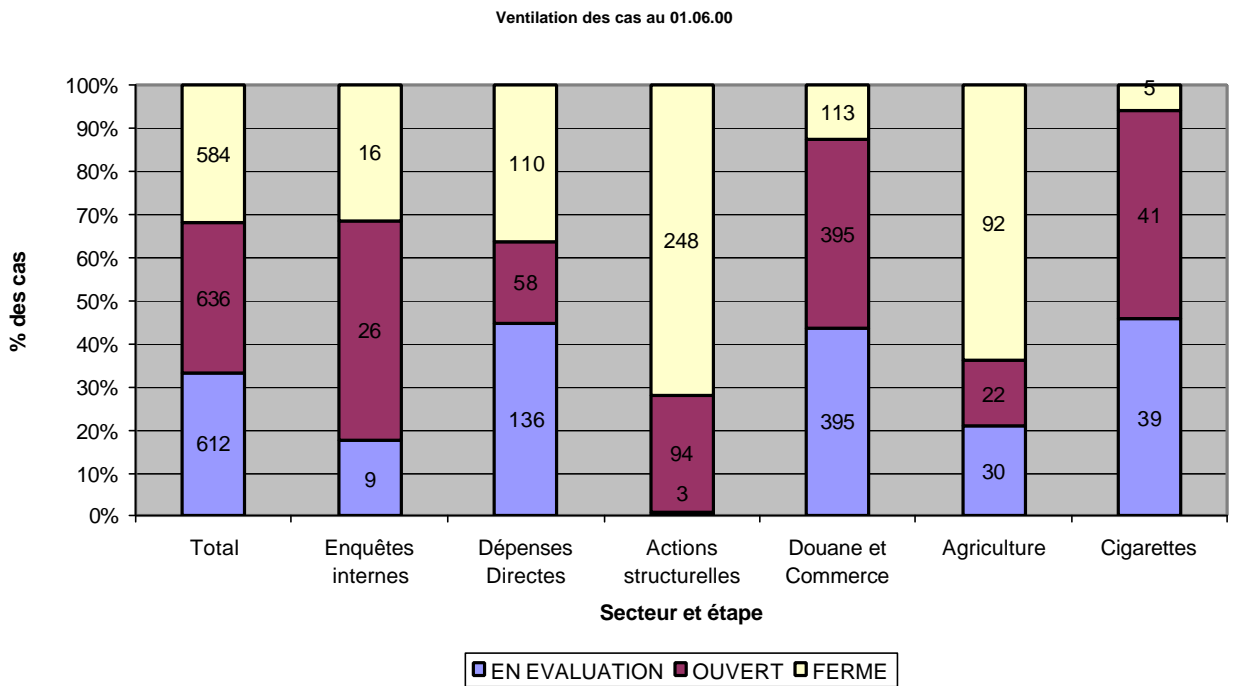
Au cours de la période, les clôtures de dossiers ont été opérées pour divers motifs. En général, il s'est agi de cas où, après enquête, il s'est avéré que le soupçon était sans fondement. Les preuves étaient indisponibles ou après évaluation, elles ne permettaient pas d'établir les faits présumés. De même, des cas se sont présentés où les faits ont été confirmés mais sans amener à constater de fraude ou d'irrégularité financière. Les accusations sont parfois retirées, un témoin essentiel peut refuser de coopérer ou le sujet s'avère échapper à la compétence de l'OLAF. Il s'est également trouvé des cas frappés de prescription légale à cause de l'intervalle intervenu entre l'infraction et sa signalisation à l'Office ou la capacité de l'Office à régler l'affaire dans le temps imparti. A ce propos, il faut noter que le processus de recrutement de nouveau personnel et de mise en place de systèmes de gestion plus performants ne peut en aucun cas justifier des lenteurs dans le traitement du dossier pouvant entraîner son abandon.

Suite à l'adoption du Manuel de l'OLAF et après un travail de recensement et de vérification des fichiers à transférer depuis l'ancienne base de données (voir le point 2.3.3 ci-dessous) durant la période d'activité, l'Office a adopté une méthodologie statistique nouvelle basée sur l'enregistrement systématique et complet des dossiers. Avant l'introduction du SGC, il n'existait pas de procédure en place pour encoder les changements dans la base lors de l'ouverture ou la fermeture officielle d'un cas par le Directeur général. Le changement de statut d'un dossier (de l'évaluation à l'ouverture et de l'ouverture à la clôture d'un cas) se basait sur le jugement des enquêteurs. Depuis l'installation du SGC en mai 2001, les procédures

internes ont été mises en place afin de s'assurer que tous les cas ouverts ou clos formellement par le Directeur général sont encodés.

Par conséquent, les cas listés comme ouverts ou clos au cours de la période mêlent ceux dont le statut a été changé par l'enquêteur et ceux qui ont fait l'objet d'une décision formelle d'ouverture ou de fermeture par le Directeur général de l'Office.

### La situation au 1/6/00<sup>18</sup>



Situation au 1/6/00	Enquêtes internes	Dépenses directes*	Actions structurelles	Douane et commerce	Agriculture	Cigarettes	Total	% des cas par étape
Evaluation	9	136	3	395	30	39	612	33%
Ouvert	26	58	94	395	22	41	636	35%
Clos	16	110	248	113	92	5	584	32%
								<b>100%</b>
<b>Total au 1/6/00</b>	<b>51</b>	<b>304</b>	<b>345</b>	<b>903</b>	<b>144</b>	<b>85</b>	<b>1832</b>	
% cas par sujet	3%	17%	19%	49%	8%	5%	100%	

\* Y compris l'aide extérieure.

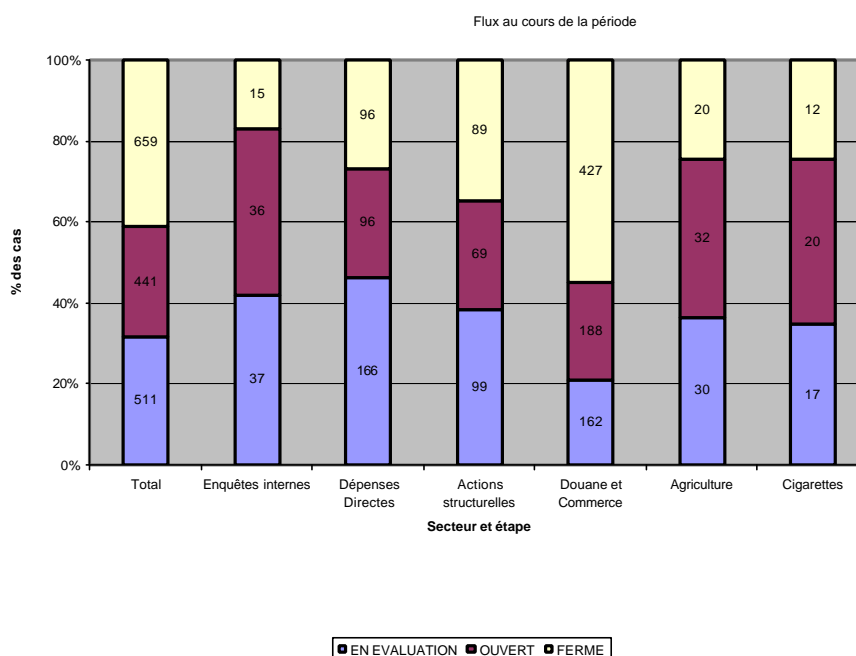
Le nombre total des cas au début de la période se caractérise par

<sup>18</sup>

En ce qui concerne les statistiques ci-dessus, l'OLAF n'a pas classifié les infractions par type, parce qu'il n'existe pas de définition de ce qui constitue une infraction commune à tous les Etats membres. En outre, une typologie de ce genre ne peut être établie avec certitude qu'au terme de l'enquête.

- une répartition environ égale entre les cas en évaluation (33%), les cas en phase d'enquête (35%) et les cas clos (32%);
- un grand nombre de cas en évaluation dans le domaine des douanes et du commerce extérieur agricole (44% de tous les cas de douane et commerce), des dépenses directes (45% de tous les cas de dépenses directes) et les cas de cigarettes (46% de tous les cas de cigarettes). Ceci reflète le grand nombre de cas créés qui n'ont pas été poursuivis activement par manque de ressources ou du fait de dossiers plus prioritaires;
- les dossiers relatifs aux douanes et au commerce constituent près de la moitié du total des dossiers (49% du nombre total);

*Les Flux au cours de la période (1juin 2000 - 31 mai 2001)*



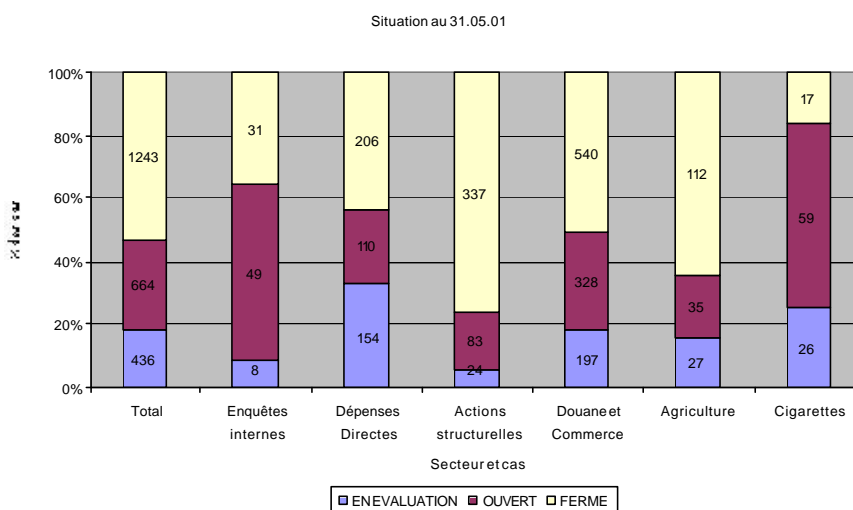
Flux durant la période	Enquêtes internes	Dépenses directes	Actions structurelles	Douanes et commerce	Agriculture	Cigarettes	Total
Evaluation	37	166	99	162	30	17	511
Ouvert	36	96	69	188	32	20	441
Clos	15	96	89	427	20	12	659
% cas par sujet	8%	22%	16%	43%	7%	4%	100%

Ce tableau montre qu'au cours de la période, 511 cas ont été créés, 441 cas sont passés en phase d'investigation et 659 cas ont été clos. . Le total des flux inclut par conséquent des cas figurant déjà au 1er juin 2000 et des cas nouveaux créés pendant la période.

L'évolution dans le nombre des cas au cours de la période est caractérisée par :

- un niveau élevé d'activité dans le domaine des cas internes qui représentent 8% des cas créés, ce qui reflète la nature prioritaire de ce travail pour l'Office
- le grand nombre de cas clos, notamment dans le domaine des douanes et du commerce (65% du total des cas clôturés); ceci reflète les efforts consacrés à la revalidation et la mise à jour de tous les cas importés de la base de données antérieure mentionnée au point 2.3.3 du présent rapport .

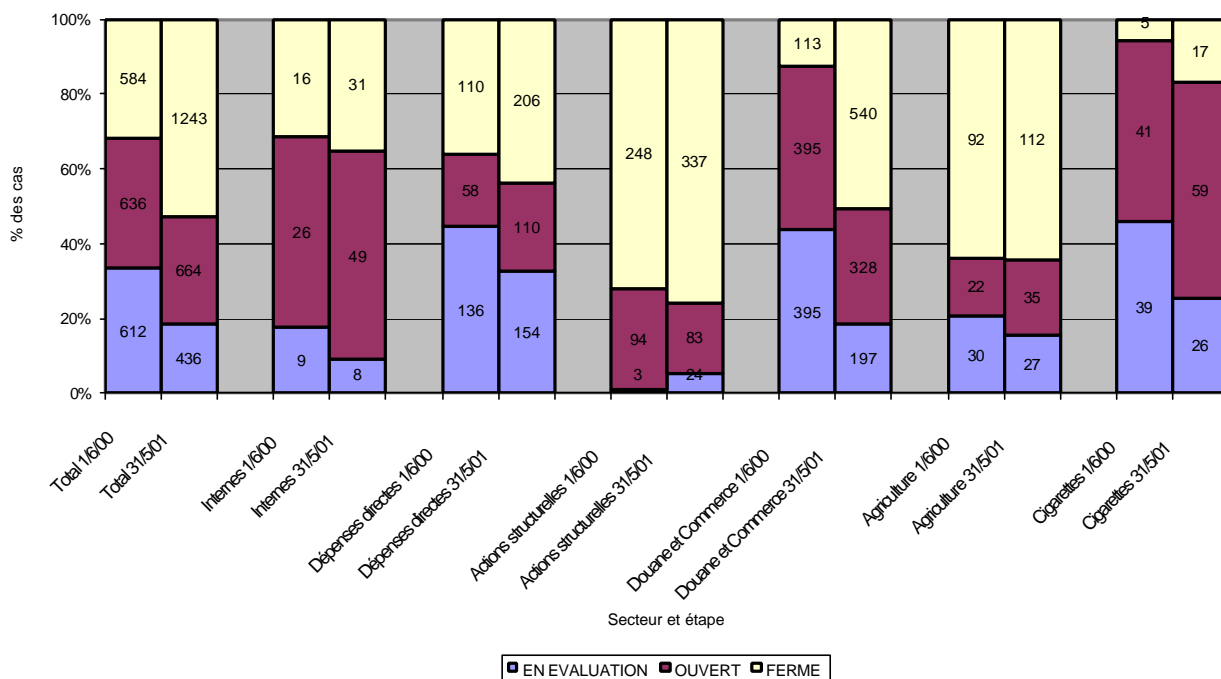
*La situation au 31/5/01*



Situation au 31/5/01	Enquêtes internes	Dépenses directes	Actions structurelles	Douanes et commerce	Agriculture	Cigarettes	Total	% des cas par étape
Evaluation	8	154	24	197	27	26	436	20%
Ouvert	49	110	83	328	35	59	664	28%
Clos	31	206	337	540	112	17	1243	52%
								<b>100%</b>
<b>Total au 31/5/01</b>	88	470	444	1065	174	102	2343	
% du total	4%	20%	19%	45%	8%	4%	100%	

La combinaison des chiffres d'ouverture au 1/6/2000 avec les flux de la période sous examen donne la situation au 31/05/01 illustrée ci dessus. Une comparaison de la situation entre le début et la fin de la période est présentée ci-dessous.

Comparaison entre le début (01.06.00) et la fin de la période d'activité (31.05.01)



La situation en fin de période doit être comparée à la situation en début de période et se caractérise par:

- une augmentation absolue du nombre total des cas de 1832 à 2343, soit une hausse de 28% durant la période qui représente un niveau d'activité relativement élevé et est dû en partie au système plus rigoureux d'enregistrement des cas introduit avec le CMS ainsi qu'une conscience accrue des activités de l'OLAF dans les institutions de l'Union européenne et le grand public ainsi qu'à l'amélioration de la coopération avec les Etats membres;
- une baisse significative du nombre total de cas en évaluation de 612 à 436. En proportion de tous les cas, cela correspond à une baisse de 33% à 19% sur la période. Comme indiqué plus haut, cette évolution est largement liée au travail d'ampleur mené par l'Office pour avancer les cas dans les douanes/commerce évoqués plus haut;
- une légère hausse du nombre total des cas sous enquête qui est passé de 636 à 664, bien que ceci représente une baisse en proportion de tous les cas, de 35% à 28% sur la période;
- une forte hausse du nombre des cas clos de 584 à 1243, ce qui représente une augmentation de 32% à 52% par rapport au total des cas sur la période. Cette évolution est fortement liée au travail d'ampleur mené par l'Office sur les anciens cas mentionnés plus haut.

En ce qui concerne la ventilation de tous les cas entre domaines d'enquête, les évolutions suivantes doivent être relevées entre le début et la fin de la période

- l'augmentation du nombre des enquêtes internes (hausse absolue de 51 à 88 cas, ce qui représente une croissance de 3% à 4% de tous les cas) et dans les dépenses directes (augmentation absolue de 304 à 470 cas, soit une croissance de 17% à 20% de tous les cas);
- diminution, en proportion du total des cas, des enquêtes dans le domaine douanes/commerce (l'augmentation absolue est de 903 à 1065 cas mais la chute globale est de 49% à 45% de tous les cas) et celui des cigarettes (l'augmentation absolue est de 85 à 102 cas mais globalement, ces cas tombent de 5% à 4% de tous les cas).



## TITRE 2 LE FONCTIONNEMENT DE L'OLAF DANS LE CADRE INSTITUTIONNEL

### 2.1 Rapports avec les services de la Commission

Les articles 2 et 3 de la décision de la Commission du 28.04.1999<sup>19</sup> font la distinction entre la mission d'enquête de l'Office qu'il exerce en toute indépendance et les autres missions qu'il exerce en tant que service à part entière de la Commission.

#### 2.1.1 *L'autonomie fonctionnelle de l'Office*

Doté d'une autonomie administrative et financière au sein de la Commission, l'Office suit la ligne fixée par la décision du 28 avril 1999 pour son organisation interne: pour autant qu'elles sont compatibles avec les dispositions relatives à son indépendance opérationnelle, l'Office applique les règles d'organisation interne de la Commission. C'est pour tenir compte de ce statut particulier que la Commission, en plein accord avec le Directeur général et le Comité de surveillance, a adapté la composition de son comité consultatif des nominations pour le personnel d'encadrement. En qualité d'Autorité Investie du Pouvoir de Nomination (AIPN), le Directeur général décide l'organisation des services et en informe la Commission.

En matière financière, le Directeur général de l'Office prépare l'avant-projet de budget et le communique à la Direction générale du budget<sup>20</sup>. Le budget et le tableau des effectifs de l'Office sont arrêtés par le Parlement et le Conseil sur cette base. Le Directeur général de l'Office a la qualité d'ordonnateur pour l'exécution de la ligne spécifique du budget général réservé à l'OLAF. En pratique, un inventaire plus ou moins formel des dépenses à gérer directement par l'Office a été dressé de concert avec les Directions générales du Budget et de l'Administration et les services de la Commission et une répartition des tâches de gestion sur une base pragmatique a été effectuée, l'objectif étant de bénéficier des économies d'échelle sans affecter l'indépendance de l'Office. La décentralisation des fonctions prévues par le règlement financier (ordonnateur, comptable, auditeur interne) est bien avancée.

Le législateur<sup>21</sup> a voulu que l'OLAF dispose d'un pouvoir indépendant d'enquête administrative, notamment au sein de l'ensemble des institutions et organes communautaires. Le Directeur général et le Comité de surveillance sont les garants de cette indépendance fonctionnelle<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Décision 1999/352/CE/CECA/Euratom du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)(JO n° L136 du 31.05.1999, p. 20)

<sup>20</sup> Conformément à l'article 6 de la Décision 1999/352/CE du 28 avril 1999.

<sup>21</sup> Règlement (CE) n° 1073/1999 du Conseil et (Euratom) n°1074/99 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999, relatifs aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (JO L 136 du 31.05.1999).

<sup>22</sup> Articles 11 et 12 des règlements précités.

## 2.1.2 *La mise en place administrative et budgétaire*

### 2.1.2.1 Une nouvelle structure pour traduire les nouvelles orientations

La Commission a présenté sa stratégie globale en matière de lutte antifraude au Parlement européen et au Conseil au cours du deuxième semestre 2000<sup>23</sup>. En outre, le Comité de surveillance a souligné dans ses différents avis et son rapport annuel la nécessité d'une adaptation des structures de l'OLAF et de son tableau des effectifs aux tâches à réaliser et aux priorités définies. Ces priorités sont déclinées dans un Plan d'action 2001-2003 approuvé par le Conseil à Göteborg le 15 juin 2001.<sup>24</sup>

En termes d'organisation, l'approche globale implique une meilleure différenciation des fonctions opérationnelles : intelligence, activités de terrain, assistance et suivi administratif, législatif, judiciaire et financier. Cette différenciation, outre qu'elle évite le cumul des fonctions et les conflits d'intérêt au sein d'une même structure, vise à organiser la transversalité du travail et à favoriser la complémentarité.

Dans cet esprit, et afin de tenir compte du transfert de l'ensemble des personnels de l'ancienne UCLAF et assurer la transition vers l'Office et la définition d'une nouvelle culture opérationnelle, une première réorganisation, en septembre 2000, a mis en place deux directions: l'une chargée des enquêtes et opérations, l'autre, horizontale, chargée, outre son rôle d'initiative politique et législative, de l'appui et du conseil au pôle opérationnel. En outre, la structure d'encadrement de la direction « Enquêtes et opérations » a regroupé les conseillers sectoriels en deux équipes, l'une chargée des enquêtes internes, des dépenses directes et des actions structurelles, l'autre s'occupant des autres enquêtes externes et opérations. Conformément aux orientations définies, l'objectif était de remplacer des structures sectorielles par des équipes à la fois flexibles et polyvalentes, permettant une politique de priorités mobiles. La direction horizontale, pour sa part, vise à renforcer la dimension légale et judiciaire et la cohésion de l'action opérationnelle avec les autorités administratives et judiciaires nationales.

Cette structure transitoire a eu pour finalité de permettre le transfert global des ressources après une période d'observation destinée à s'assurer de la capacité de l'organisme à s'adapter aux nouvelles orientations et à organiser le redéploiement des ressources. A la fin du 1er semestre 2001, la réorganisation des structures administratives s'est poursuivie avec la création actuellement en cours d'une troisième direction chargée de l'intelligence

---

<sup>23</sup> COM(2000)358 final du 28.06.2000, approuvé par le Conseil Ecofin du 17.07.2000 et par le Parlement européen dans sa Résolution du 13.12.2000.

<sup>24</sup> COM(2001)254 final du 15 juin 2001. Il s'agit des priorités suivantes :

- la conception d'une politique législative antifraude globale s'appuyant sur un cadre législatif renforcé ;
- une culture de coopération avec l'ensemble des institutions et des autorités nationales ;
- une démarche inter institutionnelle de prévention et de lutte contre la corruption ou autres activités illégales ;
- un renforcement de la dimension pénale des activités opérationnelles.

stratégique et opérationnelle, services précédemment rattachés au Directeur général. Le niveau communautaire, carrefour de l'information, doit en effet préfigurer un futur Observatoire de la criminalité économique et financière et contribuer à la définition des priorités de l'action opérationnelle. La nouvelle structure regroupera les activités liées à la collecte et à l'exploitation, y compris informatique, de l'information et sera principalement chargée de renforcer la pertinence et l'impact des enquêtes et opérations menées par l'OLAF. Ce pôle fournira également son expertise au niveau interne (services de la Commission et des autres institutions) et au niveau externe (Etats membres) en vue d'assurer une bonne complémentarité avec les actions de l'Office.

En même temps, ont été créées ou sont en cours de constitution :

- une unité « Suivi financier/recouvrement » au sein de la direction des affaires générales et de la législation pour les dossiers traités par l'Office;
- une unité de soutien aux pays candidats, auprès du Directeur général, chargée d'établir une coopération étroite avec ces pays afin de leur permettre, dès avant l'adhésion, de se préparer à assurer un niveau de protection des intérêts financiers communautaires équivalent au niveau atteint dans le reste de la Communauté ;
- un auditeur financier chargé d'améliorer la gestion financière et les missions d'évaluation, conformément aux nouvelles orientations définies par la Commission ;
- un conseiller responsable des problèmes de sécurité et de la confidentialité des données.

#### 2.1.2.2 L'adaptation des ressources humaines et financières

Au cours des exercices passés, l'autorité budgétaire a renforcé substantiellement les moyens financiers et les ressources humaines de l'Office<sup>25</sup>. Dans son avis de la mi-2000, le Comité de surveillance<sup>26</sup> s'est toutefois exprimé sur les retards constatés dans la mise en œuvre des conditions nécessaires à l'indépendance de l'Office et à son autonomie administrative et budgétaire.

Effectivement, le recrutement à l'Office s'est avéré une procédure lourde et complexe, en raison de deux facteurs principaux : d'une part, il a fallu pour le nouveau Directeur général gérer le changement de cap de l'organisme alors que le projet de budget 2000 avait été établi par l'ancienne UCLAF<sup>27</sup>, d'autre part, des modifications successives ont été apportées au tableau des effectifs au cours de la procédure budgétaire 2001. En outre, l'organisation

---

<sup>25</sup> L'Office dispose d'une ligne budgétaire spécifique à l'intérieur de la partie A de la section du budget général de l'Union ; en annexe de cette partie, figurent le contenu détaillé ainsi qu'un tableau des effectifs affectés à l'Office.

<sup>26</sup> Avis n°2/2000 sur les initiatives des institutions concernant l'avenir de l'OLAF.

<sup>27</sup> Avant même par conséquent, la définition des nouvelles orientations définies par le législateur et par l'Approche stratégique globale de la Commission

de la sélection d'agents temporaires (1200 candidatures) a constitué une charge très lourde, avant l'établissement des listes de réserve.

L'autorité budgétaire, pour suivre les orientations définies par le législateur et par le groupe à haut niveau constitué par le Conseil européen<sup>28</sup>, lors de l'adoption du budget 2001 a sensiblement modifié le tableau des effectifs de l'OLAF : elle a notamment augmenté le nombre de postes temporaires dans les catégories A et B (123 emplois temporaires autorisés en 2001, les emplois permanents passant de 143 en 2000 à 109 en 2001) et le nombre de postes B par rapport aux postes A. En outre, la disponibilité des 76 emplois nouveaux prévus au budget initial 2001 a été « gelée » dans l'attente de la réalisation des conditions prévues par la Résolution du 16 mai 2000 sur la Protection des intérêts financiers et la lutte contre la fraude ; un déblocage partiel est envisagé dans le cadre du budget rectificatif pour 2001<sup>29</sup>. Ceci implique un réaffectation de fonctionnaires de la catégorie A vers d'autres services de la Commission, en veillant à éviter toute rupture dans la continuité de l'activité et dans le niveau d'expertise.

Ci-après un tableau retraçant les évolutions entre juin 2000 et juin 2001 de l'occupation des emplois de l'Office :

	A			B		
	Permanent	A.T	Total	Permanent	A.T.	Total
Au 01/06/2000	53	1	54	32	1	33
Au 01/06/2001	69*	20	89	37	18	55
<b>Progression</b>	<b>+16</b>	<b>+19</b>	<b>+ 35</b>	<b>+5</b>	<b>+ 17</b>	<b>+ 22</b>

\* dont 11 personnes ont été réaffectées le 1er octobre 2001 vers d'autres services de la Commission.

	C	D	TOTAUX			
	Permanent	Permanent	Permanent	A.T.	Total Général	Effectifs autorisés
Au 01/06/2000	20	3	108	2	110	224
Au 01/06/2001	36	3	145	38	183*	300**
<b>Progression</b>	<b>+ 16</b>	<b>/</b>	<b>+ 37</b>	<b>+ 36</b>	<b>+ 73</b>	

\* au moment de l'adoption du présent rapport (octobre 2001), ce chiffre est passé à 199 dont 64 agents temporaires (soit une augmentation de 26 unités)

\*\* dont 76 emplois restent soumis à l'approbation préalable de l'autorité budgétaire.

<sup>28</sup> Ce groupe à haut niveau était composé de 3 représentants de la Commission, du bureau de la COCOBU ainsi que de la présidence.

<sup>29</sup> Résolution du 16 mai 2000 sur la Protection des intérêts financiers et la lutte contre la fraude.

Ce tableau témoigne de l'ampleur des changements intervenus sur la période. Faire progresser l'effectif total de presque 70%, tout en procédant à un redéploiement du personnel, sans remettre en cause la cohésion de l'organisation et la continuité du service, constitue, pour toute organisation, un véritable défi.

Globalement, cependant, le plan triennal adopté par l'autorité législative en 1999 et visant à porter les effectifs statutaires à 300 emplois en 2001 s'est poursuivi sur la période. Afin de disposer d'agents polyvalents hautement qualifiés, dont la plupart des experts issus des Etats membres, l'Office a procédé à plusieurs sélections d'agents temporaires en 2000 et au printemps 2001: deux pour recruter en catégorie B et A des enquêteurs spécialisés dans les cas frauduleux complexes, y compris en matière d'enquêtes internes et deux pour recruter des magistrats spécialistes de droit pénal dans le domaine de la criminalité économique et financière.

A l'issue de ces sélections, des listes de réserve ont été constituées en novembre 2000 et les premiers recrutements ont été effectués.

Pour les raisons évoquées plus haut, l'Office ne sera en mesure d'achever le recrutement des magistrats et conseillers judiciaires (les deux tiers de l'équipe) qu'à partir du second semestre 2001. Ainsi, d'ici la fin 2001, l'Office pourra disposer de magistrats spécialistes du droit pénal et de la lutte contre la grande délinquance économique et financière. Leur expertise est nécessaire pour couvrir l'ensemble des systèmes judiciaires nationaux et elle contribuera à rendre plus efficaces les dimensions disciplinaire, administrative, judiciaire et civile de l'action de l'Office.

En ce qui concerne les directeurs, le responsable de la direction A (Politique, législation et affaires juridiques) a été nommé en avril 2001 ; ses homologues pour les directions B (Enquêtes et opérations) et C (Intelligence, stratégie opérationnelle et technologie de l'information) devraient prendre leurs fonctions respectivement en octobre et novembre 2001.

Une fois entrée en fonction la totalité de l'encadrement, sur la base de l'occupation effective des emplois nouveaux de 2001, l'Office procèdera à un examen rigoureux, poste par poste, de l'adéquation entre les ressources dont il dispose fin 2001 et les missions qui lui sont confiées afin de s'assurer qu'il est en mesure de les remplir: qu'il s'agisse des missions opérationnelles (enquêtes et opérations), des missions nouvelles (« intelligence », suivi administratif, financier, judiciaire et législatif, notamment sous l'angle « étanchéité à la fraude ») ou de ses missions plus traditionnelles en tant que service de la Commission.

### *2.1.3 Une politique de formation antifraude et de communication vers le public*

#### *Une action de formation spécifique*

Au regard de sa spécificité, quant à son domaine d'activité, son statut et ses moyens d'intervention, l'Office a développé une stratégie de formation spécifique au domaine de la lutte anti-fraude. En interne, l'entrée en service de nouveaux agents en grand nombre demande un effort de la part de

l'Office afin de leur procurer une formation de base, qui puisse les rendre opérationnels dans les meilleurs délais dans un environnement multiculturel, multilingue et multiprocédural. En outre, dans le cadre de ses activités, l'Office coopère étroitement avec les États membres, en participant notamment à des actions de formation.

Certaines de ces actions (13 pendant la période considérée) ont été (co)organisées et ou (co)financées par l'Office. Dans ce cas, les priorités et modalités d'intervention de l'OLAF ont été déterminées. D'autre part, les agents de l'Office sont fréquemment invités à participer, en tant qu'intervenants ou participants, à des conférences, séminaires ou colloques. 74 interventions de ce type ont eu lieu entre juin 2000 et mai 2001.

### *La Communication vers le public*

Les travaux de l'OLAF sont souvent de nature très technique et doivent être expliqués de manière intelligible au grand public. L'Office s'est par conséquent doté d'une politique d'information sur son activité opérationnelle: elle vise à mettre en place des procédures transparentes qui respectent aussi les principes et les limites régissant la communication d'informations sensibles touchant au droit des personnes et à l'efficacité des enquêtes.

A cette fin, l'Office s'est consacré à concevoir des moyens adéquats d'information du public, à savoir, entre autres, la transmission en temps utile d'informations précises, présentées sous une forme permettant aux médias de jouer leur rôle. En outre, le public a été informé des activités de l'Office et des succès remportés grâce à la coopération avec les services d'enquête nationaux.

S'agissant des activités opérationnelles, liées à la fonction indépendante de l'OLAF, le porte-parole de l'Office et le Directeur général sont seuls habilités à avoir des contacts avec les médias. Les relations publiques concernant les activités de l'Office qui ne relèvent pas de son indépendance opérationnelle, sont assurées par le service Presse et Communication de la Commission, notamment par le porte-parole du Commissaire concerné.

Par ailleurs, un "réseau de communicateurs anti-fraude" a été mis en place. Le réseau regroupe les divers porte-parole et les responsables des relations publiques dans les principaux organismes nationaux d'enquête avec lesquels l'OLAF collabore. Il a comme but la création de synergies et l'établissement des contacts permanents entre l'Unité de communication, relations publiques et coordination de la formation de l'OLAF et ses homologues nationaux<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup>

La constitution de ce réseau est un élément à rattacher au projet de mise en place d'une plateforme communautaire de services (voir point 3.7)

## 2.2 Rapports avec les autres institutions, organes et organismes de l'UE

### 2.2.1 L'environnement institutionnel

En application des dispositions de l'article 280, le législateur et la Commission ont voulu que l'Office apporte son concours à la coopération avec les Etats membres, y compris leurs autorités policières et judiciaires<sup>31</sup>, et prête en particulier son assistance technique aux autres institutions, organes ou organismes communautaires ainsi qu'aux autorités nationales compétentes. Il remplit également pour la Commission un rôle d'assistance technique et opérationnelle dans le domaine de la coopération judiciaire pénale<sup>32</sup>. C'est afin d'assurer le plein développement de ces missions que l'Office souhaite se constituer en « plateforme communautaire de services »<sup>33</sup>.

Au demeurant, l'Office est doté de compétences claires et d'un mandat bien défini, sous le contrôle de la Cour des comptes et de la Cour de justice et sous le contrôle, politique, du Parlement européen et du Conseil. En outre, le suivi de ses rapports d'enquête relève du contrôle du juge national. L'Office est doté des moyens pour intégrer la dynamique d'une démarche communautaire (article 280 du traité CE) avec la nécessité d'une approche intergouvernementale liée à l'objectif d'un espace judiciaire (article 2 du traité UE). Lorsque cela s'avère nécessaire pour remplir leurs missions respectives, il coopère avec Europol ou l'unité provisoire d'Eurojust et négocie actuellement avec Europol un cadre pour leur coopération qui tiendra également compte des besoins spécifiques d'assistance mutuelle dans le domaine d'activité de l'OLAF.

Par ailleurs, il découle des dispositions réglementaires que l'Office européen de lutte antifraude et les institutions, organes et organismes communautaires s'informent mutuellement conformément à leurs droits et devoirs respectifs, dans le respect des règles de confidentialité et des droits légitimes des personnes, y compris selon le droit national. Le pouvoir d'enquête interne en particulier s'appuie sur les obligations réglementaires d'information et de coopération des membres ou agents des institutions, dans le respect des droits et garanties dont ils disposent<sup>34</sup> en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, du Statut des fonctionnaires communautaires et autres agents et du Protocole sur les privilèges et immunités.

Pour autant, certains aspects du rôle de l'Office en matière opérationnelle, ainsi que les pratiques en matière de coopération avec les institutions concernés par les enquêtes internes et compétentes pour la protection des intérêts financiers (Parlement, Cour des Comptes, Conseil, Commission)

---

<sup>31</sup> Voir l'article 2 de la Décision 99/352/CE de la Commission du 28 avril 1999 (JO L 136 du 31.05.1999 créant l'Office et l'article 2 des règlements n°1073/99 et 1074/99.

<sup>32</sup> Rapport explicatif sur le deuxième protocole à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO C91 du 31.03.1999). Voir l'article 7 du deuxième protocole à la convention du 19 juin 1997 (JO C221 du 19.07.1997).

<sup>33</sup> Il s'agit d'une priorité du Plan d'action 2001-2003.

<sup>34</sup> Articles 1- 3 et 4 des règlements n°1073/99 et 1074/99 et articles 1er et 2 de la décision de la Commission du 2 juin 1999 relative aux conditions et modalités des enquêtes internes.

méritent d'être précisées: information réciproque et traitement de l'information opérationnelle, y compris dans le cadre des enquêtes internes et externes<sup>35</sup>, articulation des enquêtes internes de l'Office avec les procédures disciplinaires<sup>36</sup> et administratives. Ces aspects ont été abordés dans un projet de Code de conduite et un projet de Lignes directrices pour une politique de communication de l'Office (voir les points 3.2 et 3.3 ci-dessous).

### 2.2.2 *Le cadre légal des enquêtes internes*

Le Comité de surveillance, dans son premier rapport d'activités<sup>37</sup>, soulignait certaines lacunes dans le dispositif juridique et institutionnel de l'Office, notamment dans le domaine sensible des enquêtes administratives internes.

Le Parlement européen invitait la Commission à proposer une modification du règlement n°1073/99 visant à instituer un procureur européen compétent dans le domaine des enquêtes internes<sup>38</sup>. La Commission pour sa part, après une première proposition<sup>39</sup> qui n'a pas été retenue par le Conseil européen de Nice, a proposé de relancer le débat sur un procureur européen pour la protection des intérêts financiers, à travers une grande consultation vers les milieux intéressés (Livre vert), dans le cadre d'une modification du Traité.

L'Office partage cette préoccupation et s'attache à renforcer la légitimité des enquêtes internes, en attendant les résultats de la large consultation sur la création d'un procureur européen dans le domaine de la protection des intérêts financiers communautaires. Ce dernier point, essentiel pour renforcer la crédibilité des institutions, est une priorité pour la direction de l'Office. Il devra être approfondi dans le cadre des réflexions conjointes menées avec le Comité de surveillance.

Le Conseil, lors de l'examen des rapports annuels de la Commission<sup>40</sup>, a également constaté les retards dans la ratification par les Etats membres de la Convention du 26 juillet 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et de ses protocoles additionnels<sup>41</sup>. Ceci fait peser une hypothèque sur le cadre juridique et judiciaire de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, et constitue en particulier une entrave au suivi judiciaire des enquêtes administratives de l'Office.

---

<sup>35</sup> Conformément aux provisions du règlement n°1073/99

<sup>36</sup> Conduites notamment par l'Office d'investigation et de discipline, équipe permanente chargée des enquêtes en matière de faute professionnelle. Une réforme du Statut des fonctionnaires et agents des Communautés, y compris en matière de discipline et de droits de la défense, est prévue par le Livre blanc sur la réforme pour soumission au Conseil en décembre 2001.

<sup>37</sup> JO C 360 du 14.12.2000.

<sup>38</sup> Résolution du Parlement européen sur la protection des intérêts financiers du 13.12.2000 (paragraphe 12) et Résolution sur le rapport annuel 1999 de la Commission sur la protection des intérêts financiers, notamment point 8.

<sup>39</sup> Contribution complémentaire de la Commission (COM(2000) 608 final du 29 septembre 2000).

<sup>40</sup> Notamment, dans ses conclusions de Göteborg du 15 juin 2001.

<sup>41</sup> Voir par exemple les conclusions, point 10, du Conseil Ecofin du 17 juillet 2000 appelant à nouveau les Etats membres qui ne l'ont pas fait à ratifier la convention signée en 1995 et ses protocoles. Fin février 2001, cinq Etats membres n'avaient toujours pas notifié de ratification de la convention sur la Protection des intérêts financiers.



Dans ce contexte, le Directeur général de l'Office est prêt à réfléchir à toute piste permettant, dans l'organisation des fonctions, de mieux répondre à la question soulevée par le Parlement européen et le Comité de surveillance.

### **2.3. Les nouveaux instruments de gestion**

La mise en place de l'Office européen de lutte antifraude implique de résoudre plusieurs questions relatives à son indépendance et son organisation. La nouvelle stratégie opérationnelle de l'Office fait de la transparence et de la complémentarité, dans le cadre de la séparation entre fonctions opérationnelles (intelligence/enquêtes/assistance/suivi) un principe central de gestion. Dans cet esprit, un certain nombre d'instruments nouveaux ont été conçus afin, d'une part, de mieux orienter l'activité opérationnelle et d'autre part, d'organiser la circulation appropriée de l'information. L'analyse et la circulation interne de l'information stratégique et opérationnelle doivent en effet contribuer à déterminer les priorités de terrain tout en facilitant le suivi administratif et judiciaire des enquêtes. Par ailleurs, l'Office a besoin d'une stratégie de communication propre basée sur un dispositif performant de gestion d'une information, par essence, sensible.

#### *2.3.1. L'information et la communication avec les autres institutions et les Etats membres<sup>42</sup>*

L'Office dispose pour l'essentiel, outre les informations résultant de ses activités opérationnelles, des informations communiquées à la Commission par les Etats membres sur la base de la réglementation sectorielle ainsi que des informations issues des institutions européennes et de parties tierces. Les dispositions communautaires et le cas échéant nationales en matière de confidentialité, de protection des données (article 8 du règlement n°1073/99), de secret professionnel et de protection des droits fondamentaux (articles 286 et 287 du traité) leur sont applicables. En outre, le législateur a arrêté des règles et normes dans le cadre de règlements nouveaux sur la protection des données à caractère personnel et sur l'accès aux documents<sup>43</sup>.

La circulation appropriée des informations pertinentes ainsi détenues passe par une clarification des obligations de l'OLAF et la définition d'une stratégie de communication propre. Des critères et des mécanismes de communication doivent être élaborés<sup>44</sup> pour identifier de manière précise les données détenues par l'Office, les différents ayant droits selon leurs missions (et leur responsabilité en cas de diffusion d'informations confidentielles), ainsi que pour définir les règles de communication de ces informations,

---

<sup>42</sup> A ne pas confondre avec la politique de communication vers le public citée au point 2.1.3

<sup>43</sup> Le droit d'accès du public aux documents des institutions relève de l'article 255 et du règlement n°1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30.05.2001 (JO L145 du 31.05.2001). La protection des données est un principe établi par les articles 286 et 287 du traité CE et le Règlement (CE) 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18.12.2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et les organes communautaires et à la libre circulation des données (JO L8 du 12.01.2001).

<sup>44</sup> Voir point 3.3 ci-dessous sur le projet de Lignes directrices pour une politique de communication de l'Office

souvent sensibles. A la base, l'Office doit aussi disposer d'un système de collecte, d'enregistrement et de traitement de l'information opérationnelle fiable et centralisé qui permet de répondre aux exigences d'efficacité, de disponibilité, de transparence et d'accessibilité contrôlée dans le respect des contraintes et des limites nécessaires à la protection des droits individuels. La validation d'un tel système relèvera de la nouvelle direction Intelligence.

### 2.3.2 *Le Manuel de l'OLAF*

Le manuel de l'OLAF a été créé dans le but d'améliorer les méthodes de travail et les procédures au sein de l'Office. Il se base sur la législation et les règlements applicables à l'OLAF. Document à usage interne à l'usage des personnels de l'OLAF, il couvre les dispositions législatives et internes existantes sans créer de droits ou d'obligations à l'égard des tiers. Le fil conducteur en est de garantir la transparence et l'efficacité des travaux de l'Office, en pleine conformité avec les bases juridiques pertinentes et les droits des personnes.

Le manuel s'intéresse principalement aux activités opérationnelles de l'OLAF. Les enquêtes constituent la fonction première de l'Office et le manuel établit les procédures administratives à suivre aux différents stades des enquêtes, depuis la réception initiale des informations jusqu'à la clôture des dossiers. Le Manuel de l'OLAF explicite la politique interne dans plusieurs domaines clés ; il définit les rôles et les responsabilités internes et fournit des orientations spécifiques sur une série de sujets pertinents.

### 2.3.3 *Un support informatique performant*

Les nouvelles orientations de la politique opérationnelle privilégient l'exploitation rationnelle de l'information (intelligence) et le renforcement de la dimension pénale du travail de terrain. Conformément au mandat défini par la Décision de la Commission du 28 avril 1999, notamment son article 2 paragraphe 5, l'unité Technologie de l'information de l'Office a défini un plan de travail pour développer l'infrastructure, assurer la collecte et l'exploitation de l'information et prêter son concours technique aux institutions, organes ou organismes ainsi qu'aux autorités nationales compétentes. L'activité informatique vise d'une part à organiser les systèmes de contrôle du fonctionnement interne, d'autre part à concevoir des systèmes de support destinés à l'extérieur (services et institutions communautaires, autorités nationales).

L'Office a entrepris le développement d'un nouveau système de gestion des dossiers pour les 2300 cas traités depuis sa création, qui a remplacé l'ancienne base de données (Irene) en mai 2001. Les 2300 cas correspondent en grande partie aux cas migrés depuis le système Irene.

#### *La base de données antérieure (Irene)*

La décision de remplacer Irene par le Système de gestion des cas a été adoptée pour répondre aux besoins suivants :

- disposer d'un système de gestion des dossiers adapté aux procédures définies dans le Manuel de l'OLAF ;
- disposer d'une base de données plus centralisée pour garantir un enregistrement homogène et cohérent de l'information relatif aux dossiers tout au long de leur cycle de vie, ceci afin de suivre les progrès des cas plus aisément et de servir comme un outil de gestion pour la hiérarchie;
- disposer d'une base de données plus stable techniquement et plus adaptable aux exigences d'extension de l'Office.

*La mise en place du Système de gestion des dossiers*

D'un point de vue organisationnel, un comité de pilotage a été créé pour superviser l'introduction du projet en octobre 2000. Une équipe de projet a été désignée pour la mise en place. Le développement a duré six mois, avec l'emploi exclusif de ressources de l'Office, avant que la nouvelle base (Système de gestion des cas, SGC) ne soit opérationnelle en mai 2001.

Le SGC a deux objectifs essentiels :

- il fonctionne comme instrument de suivi des cas et facilite l'établissement par les personnels d'enquête d'un registre exhaustif des dossiers ;
- il fonctionne comme outil de gestion qui permet à la hiérarchie et aux enquêteurs de suivre les dossiers grâce à la fonction de rapport.

Les principales caractéristiques du système sont les suivantes :

- une unité administrative séparée (l'Unité Support technique et administratif) est chargée d'examiner toute l'information entrante relative à des soupçons de fraude afin de décider ou non de constituer un dossier (fonction importante auparavant dévolue aux enquêteurs) ;
- les données encodées dans le SGC sont plus complètes que dans l'ancienne base ;
- l'introduction de l'essentiel des données est assurée par l'Unité de support, alors qu'elle était entièrement déléguée aux enquêteurs auparavant ;
- tout le personnel autorisé a accès au système qui garde la trace de toutes les entrées (en lecture/écriture) alors que les conditions d'accès étaient auparavant plus restrictives ;
- le SGC est un instrument d'analyse et de rapport puissant.

Tous les cas enregistrés dans le système Irene ont été importés dans le SGC. Les actions suivantes ont été menées :

- revalidation et mise à jour de tous les cas migrés de la base de données antérieure. Ceci a été nécessaire en raison du fait que l'information

stockée dans Irene n'était pas toujours à jour. L'Office a pris des mesures de correction pour améliorer la qualité des données. Etant donné le volume et la complexité de l'information transférée d'Irene au SGC et le fait que la mise à jour doit se faire manuellement, le processus est encore en cours.

- encodage et entretien dans le SGC
- développement/amélioration du SGC sur la base d'une analyse des besoins des utilisateurs. Il est en particulier prévu d'étendre la base afin de superviser les activités de suivi, y compris le suivi financier, administratif et judiciaire.

Le système est opérationnel depuis le 1er mai 2001, au terme d'une collaboration étroite entre l'unité technologie de l'information et la direction des enquêtes. Accompagné d'un guide de procédures précis, il permet une meilleure qualité des données traitées par l'Office et la production de statistiques et de rapports sur cette base. Il est prévu d'étendre le système par des modules de suivi administratif et judiciaire des dossiers clos.

#### *Systèmes externes*

En ce qui concerne les systèmes externes, plusieurs développements ont vu le jour. Un nouveau système d'enregistrement des communications en provenance des Etats membres (ECR, « Electronic Communications Registry») a été créé. Il a doté l'Office de moyens plus fiables d'enregistrement, de validation et d'exploitation des données fournies dans le cadre des règlements sectoriels, autrefois stockées dans la base Irène. Sa mise en fonctionnement en octobre 2000 autorise désormais l'accès par les services intéressés de la Commission. Cet accès limité est contrôlé par l'unité Intelligence qui gère les autorisations d'accès.

Une autre amélioration a consisté dans le développement d'AFIS, système d'information antifraude transféré à l'OLAF le 1er janvier 2000. Ce système permet l'échange d'information électronique avec les partenaires de la lutte antifraude, notamment sur les irrégularités détectées dans les différents secteurs, ainsi désormais que sur des produits sensibles spécifiques. Les nouvelles applications permettent la saisie d'informations prévues par les règlements sectoriels<sup>45</sup> notamment. En outre, une nouvelle version du système d'information douanière traitant des activités du troisième pilier a été réalisée.

---

<sup>45</sup>

Notamment, les règlements n°595/91 en matière de FEOGA-Garantie, 1681/94 pour les Fonds structurels, 1834/94 pour le Fonds de cohésion ainsi que l'application Système d'information préalable pour les mouvements de produits soumis à accises et le système Ciginfo pour les saisies de cigarettes.

### 2.3.4 *Les instruments de coopération et de prévention : deux exemples*

#### *Coopération dans le cadre de l'élargissement*

L'Office est chargé d'apporter le concours de la Commission à la coopération avec les Etats membres dans le domaine de la lutte antifraude<sup>46</sup> afin de protéger effectivement les intérêts financiers. Cela porte à conséquence pour les pays candidats qui doivent démontrer, avant leur adhésion, qu'ils possèdent les capacités opérationnelles nécessaires pour combattre de façon efficace la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté<sup>47</sup>.

Dans les pays candidats, les compétences dans le domaine de la lutte contre la fraude et les irrégularités sont généralement réparties parmi plusieurs entités administratives et judiciaires dont il est difficile de mesurer la capacité opérationnelle à protéger effectivement le budget communautaire. Il apparaît aussi que la plupart de ces services ne coordonnent pas leurs activités les uns avec les autres et c'est ainsi que la coopération avec les Etats membres et la Commission n'est pas garantie non plus.

L'OLAF ces dernières années a déployé des efforts considérables pour avoir, dans chaque pays candidat, un point de contact central compétent pour coordonner des enquêtes administratives relatives aux irrégularités et à la fraude affectant le budget communautaire et coopérant avec l'OLAF au niveau opérationnel. Par la désignation d'une telle structure de coordination, le pays candidats démontrent leur volonté de remplir cette partie de l'acquis et de mettre en œuvre une coopération opérationnelle avant l'adhésion.

Cette approche pragmatique a été concrétisée en Pologne. Des contacts avec un objectif similaire ont été pris avec d'autres pays candidats.

Le programme PHARE de 1999 pour la Pologne reprenait le projet, établi en coopération avec l'OLAF, relatif au développement d'une structure antifraude horizontale en Pologne. Ce projet de 3,5 millions d'euros couvrait trois activités majeures :

- développement des structures administratives : établir une structure anti-fraude multidisciplinaire avec le service polonais spécifiquement responsable pour la protection des intérêts financiers communautaires
- investissement : fournir l'équipement et informatique nécessaire pour la nouvelle structure;

---

<sup>46</sup> L'Office assure cette fonction prévue par l'article 280 du traité CE conformément à l'article 2, paragraphe 2 de la décision de la Commission 1999/352/CE, CECA, Euratom du 28.04.1999 (JO L136 du 31.05.1999).

<sup>47</sup> C'est dans le cadre des négociations d'adhésion (Chapitre 28, Contrôle Financier) que cette capacité des pays candidats est évaluée.

- formation: mise sur pied d'une capacité opérationnelle à l'usage du personnel de la nouvelle structure et de ses différents départements

Un « protocole d'accord » a été signé le 20 décembre 2000 entre l'OLAF et le Ministère polonais des Finances. Il définit les modalités pratiques de mise en œuvre de ce projet. Conformément au projet et afin d'assister les autorités polonaises à mettre en place l'acquis communautaire en matière de lutte à la fraude, quatre experts nationaux provenant des Etats membres travaillent actuellement à « l'Inspection Générale des Douanes »(IGD), service polonais responsable pour la protection des intérêts financiers communautaires et, à ce titre, bénéficiaire du financement de ce projet. En plus de ces quatre experts, et pour souligner l'importance du projet, l'OLAF a décidé de détacher un de ses agents pour travailler en Pologne et coordonner le travail de cette structure anti-fraude dont il est globalement responsable.

L'investissement technique pour renforcer la capacité opérationnelle de l'IGD et le programme de formation du personnel se déroulent comme prévu. La partie institutionnelle du projet a aussi commencé avec la constitution, au sein des services de l'IGD, d'une unité spéciale de lutte contre la fraude. Il est maintenant important d'établir des dispositions opérationnelles entre les services polonais responsables des fonds communautaires et l'IGD afin de parvenir à une coopération opérationnelle effective. Le programme PHARE se terminera en septembre 2002. Néanmoins, il semblerait qu'il soit déjà nécessaire d'envisager la prolongation du projet au-delà de cette date pour pouvoir renforcer la structure établie et continuer de développer une coopération opérationnelle avec la Commission.

#### *Coopération dans le domaine de l'intelligence avec les pays tiers*

La collecte et l'exploitation structurée de l'information permettent de d'élaborer une politique opérationnelle éclairée et de définir une stratégie de priorités complémentaires à l'action des Etats membres. La mise en place de cette capacité permettra de donner corps à la plateforme communautaire de services que souhaite constituer l'Office, afin notamment d'assister les Etats membres et les pays tiers concernés par la protection des intérêts financiers. Depuis plusieurs années maintenant, le marché russe est un important débouché pour les exportations de l'Union européenne dans le secteur agricole, notamment celui des produits animaux. Il en résulte un risque de détournement et de trafic de marchandises qui peut être évalué et prévenu par un suivi des flux de marchandises et par la détection de faux documents. Dans ce contexte, l'Office a pu identifier des problèmes sérieux dans le secteur de la viande : il s'agissait d'une part, de faux documents douaniers russes présentés par des exportateurs communautaires afin d'obtenir le paiement de restitutions à l'exportation par la Communauté et d'autre part, de fausses déclarations d'importation des produits exportés en Russie. Il a donc mis sur pied, après des pourparlers avec les services compétents de la Commission et des États membres, un "système d'information mutuelle" avec les autorités russes permettant de suivre l'arrivée à destination et le dédouanement correct des livraisons en Russie. A cet effet un protocole

administratif a été signé le 5 juillet 2000 avec le Comité douanier d'État de la Fédération de Russie (SCC).

Le système, entré en fonction le premier février 2001<sup>48</sup>, prévoit que chaque État membre désigne un organisme central qui communique à l'OLAF certains types d'informations fournies par l'exportateur des livraisons de viande. L'OLAF transmet ces informations au SCC et traite sa réponse. Chaque réponse reçue est transmise à l'organisme central de l'État membre concerné. Dans les cas où le SCC est incapable de confirmer l'arrivée effective des marchandises ou si des divergences sont constatées, des recherches sont entreprises à la fois du côté russe et du côté de la Communauté conformément au protocole.

À la fin mai 2001, plus de 1100 messages ont été traités par le système dont 1% sont sous enquête de la part des autorités compétentes des États membres.

Sur la base des premiers retours d'information en provenance des États membres, ce système d'information mutuelle semble présenter des avantages pratiques pour accélérer la procédure de paiement. En outre, c'est un bon moyen d'améliorer la coopération avec les douanes russes, en tant qu'instrument de dissuasion autant que de répression de la fraude ; le SCC est également désireux de maintenir ce système pour l'échange d'informations. Une évaluation approfondie sera effectuée à la fin de 2001.

### 2.3.5 *Un mécanisme de plainte du public (« numéro vert »)*

Pour le citoyen européen, un « numéro vert » est en place qui peut être utilisé par toute personne dans les États membres pour joindre gratuitement l'Office afin de fournir des informations sur la fraude et les irrégularités qui pourraient concerner la protection des intérêts financiers de la Communauté. Tous les appels sont enregistrés et écoutés par des fonctionnaires de l'office qui opèrent une première évaluation de l'importance et de la pertinence de l'information fournie. L'Office peut, selon la pertinence et l'importance de l'information, ouvrir un dossier ou bien transmettre l'information à ses partenaires pour qu'ils l'analysent.

Pendant la période du 1er janvier 2000 au 31 août 2001, au total 3867 appels ont été reçus par le « numéro vert » de l'Office. Sur la totalité de ces appels, 1118 ont été considérés comme potentiellement pertinents et ont fait l'objet d'une première analyse par des fonctionnaires de l'OLAF. Pour 47 cas, ces appels ont déclenché une étude plus détaillée et, dans 24 cas, une décision formelle du Directeur général de l'Office d'ouvrir une enquête a été prise. Par ailleurs, l'Office réfléchit actuellement aux conséquences à tirer du Document de consultation sur la signalisation des dysfonctionnements graves la Communication de la Commission sur la signalisation des irrégularités graves<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Règlement (CE) n° 2584/2000 de la Commission du 24.11.2000 établissant un système pour la communication d'information sur certaines livraisons en bœuf, veau et viande de porc par route sur le territoire de la Fédération de Russie (JO L 298 du 25.11.2000, p.16)

<sup>49</sup> Communication de M. Kinnock à la Commission du 29.11.2000, SEC(2000)2078/6.

## 2.4. Le suivi des dossiers opérationnels

Afin d'exploiter le travail du terrain et ses résultats par un suivi approprié, l'Office met en place une organisation pour le suivi fondée sur la séparation des fonctions opérationnelles qui sera reflétée dans le Manuel.

Le suivi global à assurer aux activités d'enquête se décline en :

- suivi administratif: il consiste à tirer les conséquences de nature non financière de l'activité opérationnelle, dans le respect des obligations qui résultent du droit communautaire ou national, y compris pour s'assurer de l'application par les Etats membres des sanctions administratives prévues par le droit communautaire et par le droit national<sup>50</sup>; pour prendre les mesures disciplinaires prévues<sup>51</sup> et, le cas échéant, proposer les modifications ou les renforcements de structure ou de procédure qui apparaissent nécessaires, sur la base des constatations effectuées;
- suivi financier : il vise à participer au suivi des procédures comptables avec les services compétents de la Commission (ordonnateurs, comptables, OLAF pour les dépenses directes) ainsi que le recouvrement par les autorités compétentes (nationales le plus souvent, ou communautaires) des montants éludés en matière de recettes et les montants indûment versés, y compris les intérêts sur ces montants prévus par la législation communautaire;
- suivi judiciaire : il est plus particulièrement axé sur la liaison avec les autorités judiciaires et l'obtention de résultats exploitables par le juge national et sur l'application de sanctions civiles et pénales dans le cadre de procédures nationales ;
- suivi législatif: il consiste à proposer des modifications de la réglementation communautaire ou de la législation des Etats membres, en tirant les enseignements du travail de terrain lorsqu'il est achevé,

---

<sup>50</sup> Conformément aux principes d'assimilation des intérêts financiers communautaires aux intérêts financiers nationaux et d'équivalence de la protection de ces intérêts communautaires dans les Etats membres, tels qu'établis par l'article 280, paragraphes 2 et 4 du traité CE.

<sup>51</sup> Qu'il s'agisse du statut des fonctionnaires et du régime applicable aux autres agents des Communautés ou des règlements relatifs aux obligations des membres et dirigeants des institutions ou organes des Communautés non soumis au statut, en conséquence des conclusions des travaux de l'Office.



voire, en cas d'urgence, en cours. Il s'agit d'une fonction liée au renforcement de la législation contre la fraude (prévention)<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Ce type de suivi a été effectué pour adapter la législation relative à certains régimes douaniers (garantie dans le transit, régimes préférentiels, entrepôts), ainsi qu'à certains produits agricoles (bananes, notamment).

### TITRE 3           EVOLUTION DES INSTRUMENTS DE SUPPORT A L'ACTIVITE OPERATIONNELLE

La période de référence de ce deuxième bilan d'activité de l'Office marque une nouvelle étape dans la transition vers une structure cohérente de l'Office, conforme à la volonté du législateur et conçue pour définir de manière visible sa nouvelle stratégie et ses priorités opérationnelles. Dans cette période, l'Office a mis en place les premières bases de cette structure qui vise à garantir l'indépendance de l'Office, la transparence de son fonctionnement et une efficacité opérationnelle plus grande et mieux ciblée tout en lui permettant d'assurer ses missions en tant que service de la Commission.

Les supports structurants qui sont présentés ci-après doivent se mettre en place dans l'avenir proche. Ils permettront à l'Office de mieux appréhender, sur la base de moyens et de paramètres préétablis, ses domaines d'activité prioritaire et de définir une nouvelle stratégie opérationnelle. Ainsi, l'Office sera en mesure d'apporter son concours tant aux Etats membres qu'aux institutions, notamment pour lutter contre la corruption. L'établissement d'un plan d'action opérationnel bien ciblé suppose en effet de disposer:

- de règles de procédure claires et aisément applicables dans la conduite des enquêtes, garantes en outre du respect des droits des personnes : tel est l'objet du Manuel de l'Olaf ;
- de règles de mise en œuvre de son indépendance dans les relations avec les autres institutions compétentes dans le domaine de la protection des intérêts financiers : c'est l'objet du futur Code de conduite dans les relations interinstitutionnelles;
- de principes de gestion de l'information opérationnelle garants de la transparence et du respect du droit des personnes, du secret professionnel et de la protection des données: c'est le but du projet relatif aux « Lignes directrices pour une politique de communication de l'Office européen de lutte antifraude »<sup>53</sup>;
- des moyens de coopération et d'assistance renforcés avec les autorités nationales, plus particulièrement sous l'angle de l'assistance mutuelle avec les administrations notamment douanières, y compris dans les pays tiers ;
- de moyens et méthodes pour garantir l'aboutissement des enquêtes qu'il mène et pour organiser un suivi administratif, financier ou judiciaire efficace : c'est à cette fin que l'Office procède à une organisation nouvelle des fonctions opérationnelles au sein de la future structure;
- d'une capacité d'analyse proactive pour établir une stratégie opérationnelle à l'usage interne et une assistance aux autorités nationales qui participent à la protection des intérêts financiers et à la lutte contre la criminalité économique et financière, objectifs de la future direction Intelligence<sup>54</sup>;

<sup>53</sup>

A ne pas confondre avec la politique de communication vers le public citée au point 2.1.3

<sup>54</sup>

Conformément au second axe défini par l'Approche stratégique globale de la Commission et le Plan d'action sur la Protection des intérêts financiers (respectivement, COM(2000) 358 final du 17.07.2000 et COM(2001)254 du 15.05.2001).

- d'une culture de coopération opérationnelle avec l'ensemble des structures et d'autorités qui luttent contre la criminalité économique et financière afin de donner à l'Office la vocation de devenir une véritable « plate-forme de services » communautaire<sup>55</sup>.

C'est avec ces éléments essentiels que l'Office, après avoir adapté ses structures et procédures, sera en mesure de fournir son concours aux Etats membres dans la lutte contre la criminalité économique et financière ainsi qu'aux institutions dans la lutte contre la corruption et de définir de manière optimale ses missions opérationnelles, en en liaison avec les ressources dont il dispose.

### **3.1 Le Manuel de l'OLAF**

Le Manuel de l'OLAF, disponible depuis le 15 février 2001, est un outil en évolution régulière. La prochaine édition, tenant compte des expériences des premiers mois d'application du manuel, est prévue pour la fin de 2001. Cette version devra non seulement améliorer les procédures opérationnelles, organiser la synergie entre les services (enquêtes, intelligence, conseil judiciaire) mais également définir la politique interne en matière de suivi et de gestion des cas. Les travaux de préparation de cette version sont déjà bien avancés.

### **3.2 Un Code de conduite dans les relations inter institutionnelles**

Certains aspects du rôle opérationnel de l'Office en relation avec les institutions méritent d'être précisées (voir ci-dessus). En particulier, il importe de préciser les conditions de l'indépendance fonctionnelle de l'Office et de sa coopération avec les institutions et notamment les services de la Commission.

A cette fin, un projet de Code de conduite a été élaboré en concertation avec le Comité de surveillance. Ce projet rappelle le cadre réglementaire en vigueur, notamment du point de vue des obligations mutuelles de l'Office et des institutions ou organes et organismes communautaires, en particulier dans le cadre des enquêtes internes et de la lutte contre la corruption. Par ailleurs, il formule des suggestions quant à l'organisation pratique de l'Office dans ses relations avec les services de la Commission et analyse les conditions de mise en œuvre de son autonomie du point de vue de la gestion financière et de l'administration.

### **3.3 Une politique de gestion de l'information opérationnelle**

L'accès et la transmission de l'information opérationnelle sont encadrés par des règles spécifiques tirées du droit communautaire et du droit national qui sont autant de garanties, au regard notamment :

- du droit d'accès des citoyens de l'Union aux documents (article 255 du traité CE et règlement n°1049/2001 du Parlement européen et du Conseil),
  - du secret professionnel, applicable aux informations communiquées ou obtenues au cours d'enquêtes internes (article 8 paragraphe 2 du règlement n°1073/99) ou externes (article 8 paragraphe 1 du règlement n°2185/96 du Conseil) ou résultant de l'article 287 du traité CE;

---

<sup>55</sup>

Idem.

- de la protection des données à caractère personnel telle que prévue par l'article 286 du traité CE et mise en œuvre par le règlement CE n°45/2001 entré en vigueur le 1er février 2001<sup>56</sup> ;
- des dispositions nationales relatives au secret judiciaire.

L'Office doit veiller à maîtriser la plénitude des sujétions juridiques et techniques inhérentes au processus de communication. Dans ce contexte, compte tenu de la nature sensible des informations détenues dans le cadre de ses activités opérationnelles et du droit de communication propre au Directeur général, l'Office considère qu'il doit se doter d'une stratégie de communication propre pour assurer une bonne coopération entre les institutions communautaires et les autorités nationales compétentes.

Tel est l'objet du projet de « Lignes directrices pour une politique de communication de l'Office européen de lutte antifraude », élaboré de concert avec le Comité de surveillance. L'Office s'attache à finaliser ces lignes directrices identifiant les critères objectifs et les mécanismes nécessaires pour garantir le respect de ces règles ainsi que des normes fixées par le traité et le droit communautaire, notamment le règlement nouveau sur la protection des données à caractère personnel et sur l'accès aux documents.

### **3.4 Des instruments renforcés de coopération douanière et d'assistance mutuelle**

L'OLAF est responsable depuis janvier 2000 de la création d'une architecture technique commune au stockage de données sensibles en vue de prévenir, rechercher et poursuivre les irrégularités aux réglementations douanières (et agricoles) communautaires et aux réglementations douanières non harmonisées<sup>57</sup>. Afin de pallier au manque de ressources, l'Office a obtenu, à titre provisoire, le détachement de trois experts nationaux pour mettre le système en phase de production opérationnelle (pour l'analyse stratégique de la fraude et la production d'expertises) et préparer les travaux de rédaction d'un Manuel de procédure opérationnel pour le système (SID, Système d'information douanière).

En ce qui concerne l'assistance mutuelle en matière douanière, au-delà de la coopération ente les autorités douanières des Etats membres et la Commission (OLAF), l'existence d'accords, dont les négociations rentrent à présent dans les attributions de l'OLAF, porte à 37 le nombre de pays tiers avec lesquels l'OLAF et les autorités douanières des Etats membres échangent spontanément ou sur demande des informations visant à prévenir, rechercher et poursuivre des irrégularités dans le domaine douanier. De nouveaux accords doivent être conclus au cours du second semestre 2001. Il s'agit là d'un instrument important de coopération avec les pays tiers.

Par ailleurs, l'Office favorisera toutes les initiatives, notamment législatives visant à renforcer la coopération avec l'ensemble des autorités chargées de lutter contre la criminalité économique et financière.

---

<sup>56</sup> Voir note n° 43. Une période transitoire d'un an est prévue pour la mise en application pratique par l'Office

<sup>57</sup> Il s'agit de la mise en œuvre du titre V du Règlement (CE) n°515/97 du Conseil du 13 mars 1997 et de la Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes (SID),

### **3.5 Organiser le suivi des enquêtes**

L'Office s'attache à organiser un travail de suivi administratif, financier et judiciaire efficace de ses enquêtes qui, sur la base d'une répartition des tâches, assure une complémentarité optimale avec les activités opérationnelles et l'intelligence. En outre, au vu de l'expérience acquise et des leçons du passé, il veillera à ce que les différentes conséquences des enquêtes soient effectivement tirées.

### **3.6 Mettre en place une structure chargée de l'intelligence, de la stratégie opérationnelle et de la technologie de l'information.**

La nouvelle structure de l'Office s'enrichit d'une nouvelle direction (Intelligence, Stratégie opérationnelle et Technologie de l'Information), qui est opérationnelle depuis l'été 2001, en vue de mettre en œuvre les orientations de l'Approche stratégique globale adoptée par la Commission en juin 2000 et approuvée par le Conseil.

La création de cette direction souligne l'importance que l'Office donne à l'utilisation avancée de l'intelligence et de la technologie de l'information dans la lutte antifraude.

Cette nouvelle direction aura principalement trois domaines de responsabilité :

- gestion de l'information : en ce qui concerne l'assistance aux partenaires dans les Etats membres ainsi que pour les besoins internes opérationnels et stratégiques de l'Office. Ceci inclut la collecte, l'analyse et la diffusion de tous types d'information provenant de diverses sources, utilisant des outils modernes et à jour (par exemple, l'analyse informatique des preuves);
- établissement et gestion de l'information stockée via le réseau AFIS (« Anti Fraud Information System») pour les communications officielles et les demandes d'information de la part de nos partenaires dans les Etats membres dans les domaines agricole, douanier et des fonds structurels<sup>58</sup>;
- développement et gestion de la structure informatique interne à l'Office (ordinateurs et logiciels) conformément aux besoins de l'Office.

Conformément à l'approche « plate-forme de service » les tâches mentionnées ci-dessus sont essentielles pour donner à l'Office les moyens nécessaires dans le processus en cours de définition de ses priorités opérationnelles et stratégiques tant à usage interne que pour l'assistance aux partenaires externes.

### **3.7 Concrétiser la plate-forme communautaire de services**

L'Office apporte son assistance à la coopération entre les Etats membres<sup>59</sup> et avec ces derniers, y compris leurs autorités policières et judiciaires. Il prête en particulier son concours technique aux autres institutions, organes ou organismes ainsi qu'aux autorités nationales compétentes, dans les différents domaines de l'action opérationnelle, y compris dans le domaine des enquêtes internes. En outre, il remplit

---

<sup>58</sup> AFIS est disponible pour nos partenaires dans les Etats membres et dans certains pays tiers.  
<sup>59</sup> Voir l'article 280 du traité CE, et ses paragraphes 1 et 3 en particulier.

pour la Commission un rôle spécifique d'assistance technique et opérationnelle dans le domaine de la coopération judiciaire pénale.

La nouvelle structure de l'Office permettra de mieux concrétiser le concept de « plate-forme communautaire de services », élément central de la culture de coopération opérationnelle déjà décrite dans l'Approche stratégique globale et le Plan d'action 2001-2003 de la Commission<sup>60</sup>. Du point de vue de la méthode, l'Office se propose d'associer les autorités compétentes, notamment nationales, très tôt dans l'élaboration des règles et des stratégies de lutte antifraude, ainsi qu'au stade de leur mise en œuvre et de leur évaluation finale. L'évolution du rôle du Comité consultatif de lutte antifraude<sup>61</sup> devrait s'inscrire dans cette démarche afin de donner une orientation plus proactive à l'activité de terrain et de mieux évaluer la législation sous l'angle de la prévention.

---

<sup>60</sup> Document COM(2001) 254 final du 15.05.2001.

<sup>61</sup> Créé par Décision de la Commission du 23.02.1994 (JO L.61 du 04.03.1994).

#### 4. CONCLUSION

L'Office européen de lutte antifraude est conscient que la découverte de fraude ou de manquements au sein des institutions européennes porte atteinte à leur crédibilité et à la confiance que leur portent les citoyens européens. La corruption ne se limite pas à la perception d'argent. L'incompétence flagrante et les pratiques déloyales peuvent également nuire aux intérêts financiers de l'Union européenne. En dépit des problèmes de recrutement et la pénurie actuelle de personnel, la priorité pour le traitement des cas ouverts à l'Office est clairement aux enquêtes internes. Il est essentiel que la réponse de l'OLAF aux soupçons de corruption interne, sous quelque forme que ce soit, soit prompte, approfondie et juste.

En même temps, l'importante activité d'enquêtes externes se poursuivra conformément à une stratégie plus élaborée, et plus ample recours sera fait aux autorités administratives et judiciaires dans les Etats membres. C'est une force essentielle de l'OLAF de pouvoir apporter son assistance aux autorités nationales dans leurs enquêtes et coordonner les investigations lorsque plusieurs Etats membres sont concernés. La plate-forme de services est en cours de développement afin de refléter cette réalité. Il existe pour l'Office une marge pour améliorer sa coopération dans le domaine du suivi ainsi que dans les cas de procédure disciplinaire et judiciaire à la suite d'une enquête.

Le succès des enquêtes de l'Office, notamment en ce qui concerne les enquêtes internes, dépend dans une large mesure du haut degré de coopération avec les services des institutions. De même, la coopération avec les Etats membres peut être la clé pour faire aboutir une enquête interne ou externe. Cela signifie que les services des institutions et des Etats membres doivent disposer des ressources suffisantes pour aider l'OLAF dans ses enquêtes. En ce qui concerne les procédures disciplinaires qui découlent des enquêtes internes, le besoin se manifeste de réformer ce secteur où l'Office a de toute évidence un rôle à jouer en apportant sa contribution au débat.

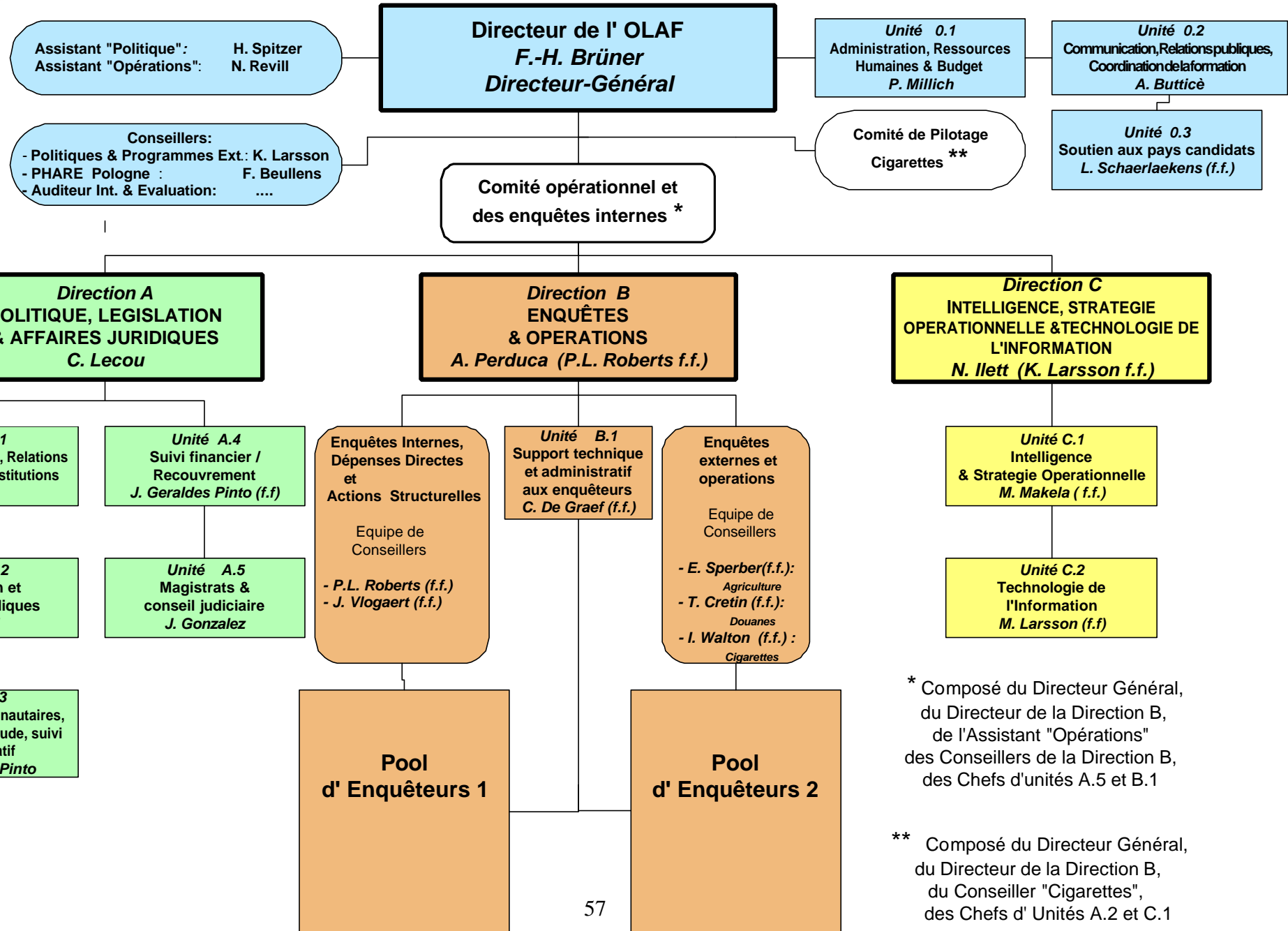
L'accès aux documents et aux témoins, le respect de la confidentialité et l'opinion partagée que la corruption interne est intolérable constituent des éléments essentiels. L'Office s'assure auprès de la Commission que ses demandes d'information seront traitées de manière prioritaire. Des accords similaires sont envisagés avec d'autres institutions et seront communiqués dès leur finalisation. Dans le cadre du Livre blanc sur la réforme, la Commission entame maintenant une action de sensibilisation afin de s'assurer qu'aucun fonctionnaire, agent ou membre des Institutions ne doute de la résolution de l'OLAF, à savoir qu'une politique de tolérance zéro sera strictement appliquée envers la corruption interne.

L'Office désormais est doté d'un cadre légal propre, et donc d'une base juridique claire pour avancer. Il dispose de son propre manuel de procédure, d'un système de gestion et de suivi des dossiers, d'une équipe interne de magistrats et de conseillers judiciaires dont le travail contribue aussi à l'assurance que, dans son activité d'enquête, l'OLAF veille à respecter scrupuleusement les droits des personnes sous enquête, procède à l'enregistrement correct des auditions et des preuves documentaires et prend en compte tout besoin juridique spécifique à la juridiction devant laquelle le dossier pourrait aboutir.

L'effet de ces changements de pratique et d'attitude devraient résulter en une plus grande confiance en la capacité de l'Office à s'acquitter de ses responsabilités. Ceci devrait contribuer à relever le niveau de conscience de la Communauté dans son ensemble que les intérêts financiers de l'Union européenne sont d'une importance capitale et doivent bénéficier du plus haut niveau de protection.



# ORGANIGRAMME DE L'OLAF - 1 octobre 2001



\* Composé du Directeur Général, du Directeur de la Direction B, de l'Assistant "Opérations" des Conseillers de la Direction B, des Chefs d'unités A.5 et B.1

\*\* Composé du Directeur Général, du Directeur de la Direction B, du Conseiller "Cigarettes", des Chefs d' Unités A.2 et C.1