



RAPPORT D'ACTIVITÉ DE L'OFFICE EUROPÉEN DE LUTTE ANTIFRAUDE

Troisième rapport d'activité pour l'année prenant fin en juin 2002

***Rue Joseph II 30
1000 Bruxelles
Internet Website: europa.eu.int/olaf***

AVANT-PROPOS

Trois ans ont passé depuis la création de l'Office européen de lutte antifraude (connu sous l'acronyme français de OLAF). Il y a deux ans et demi, j'ai pris mes fonctions en qualité de Directeur général de l'OLAF. Ce troisième rapport d'activité résume ce que nous avons réalisé sur le plan opérationnel au cours des douze mois prenant fin en juin 2002. C'est sur ces fondations que s'établira notre programme de travail pour l'année prochaine.

L'essentiel de nos activités consiste à coordonner des opérations antifraude axées sur la protection du budget CE et d'enquêter sur des fraudes et activités illégales au sein des institutions européennes. Comme l'indique le chapitre 1.3 ci-après, le nombre d'affaires traitées pendant cette période a connu un accroissement significatif.

L'OLAF est né à un moment difficile pour l'Union européenne. Le législateur a choisi une structure organisationnelle mixte pour le nouvel office: une instance au sein de la Commission européenne mais dotée d'une indépendance opérationnelle et d'une certaine autonomie budgétaire et administrative. S'il est vrai que ce choix s'est heurté à certaines difficultés, il n'en demeure pas moins que nous avons atteint avec succès un certain nombre d'objectifs.

L'OLAF a obtenu une autonomie administrative et budgétaire. Je suis heureux notamment de souligner que la Commission a respecté scrupuleusement mon indépendance opérationnelle. Il n'a pas fallu faire appel au comité de surveillance de l'OLAF afin qu'il exerce la fonction primaire qui est la sienne de sauvegarder cette indépendance. Toutefois, l'OLAF a continué de bénéficier de l'expérience du comité de surveillance, de ses conseils et de son appui.

Ce dont l'OLAF a maintenant besoin c'est d'une période de stabilité. L'objectif peut être difficile à atteindre à un moment où la structure toute entière des institutions européennes, et leurs relations complexes, sont une fois de plus l'objet d'un réexamen. Il nous faut cependant du temps pour absorber les progrès réalisés sans encourir des ruptures dans les opérations dues à l'incertitude et aux changements continuels.

Les grandes structures de gestion de l'Office qui regroupe plus de 300 personnes, sont maintenant en place. Le rythme des recrutements est resté rapide pendant toute la période couverte par le rapport à la fois afin de pourvoir de nouveaux emplois et de remplacer le personnel partant. Du personnel hautement qualifié et expérimenté a été appelé à répondre aux besoins spécifiques de l'Office. La décision de l'autorité budgétaire de retarder l'attribution de nouveaux postes en 2001 et d'imposer des modifications du profil professionnel de beaucoup de ces postes a retardé la réalisation de nos opérations de recrutement. Il en résultera un impact à long terme sur le profil du personnel. Nous espérons néanmoins être proches de l'objectif d'ici à la fin 2002.

Je suis particulièrement heureux d'avoir pu désigner le directeur chargé des enquêtes et opérations en dépit des nombreux obstacles rencontrés.

Nous avons réalisé des progrès également en ce qui concerne la mise en place de systèmes de gestion assurant la transparence de nos procédures. Nous avons mis au point des règles précises en ce qui concerne le traitement de l'information opérationnelle garantissant les droits des personnes soumises à enquête tout en veillant également à l'aboutissement des poursuites devant les tribunaux nationaux.

Les États membres continuent à assumer la responsabilité principale en ce qui concerne la protection des intérêts financiers de la Communauté. Toutefois, la chaîne de l'action contre les criminels qui agissent à travers les frontières peut se rompre en de nombreux points dès lors qu'elle est menée par des réseaux d'autorités judiciaires et d'enquêteurs nationaux très nombreux opérant dans le cadre de 17 régimes juridiques différents. La fonction de l'OLAF est de prévenir ces ruptures de la chaîne dans le domaine des responsabilités qui est le sien. L'OLAF tente de se servir de la position centrale qui est la sienne dans ce réseau pour apporter une valeur ajoutée aux efforts des états membres en offrant une "plate-forme de services" dont beaucoup font l'objet d'une description dans le présent rapport.

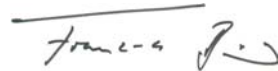
Le succès ou l'échec en matière de lutte antifraude n'est pas qu'une simple question de nombre d'enquêtes, d'affaires transmises au bureau disciplinaire de la Commission, de dossiers transmis aux services nationaux chargés de la répression ou d'activités criminelles identifiées ou stoppées. Notre succès sera déterminé par l'efficacité du rôle que nous pouvons jouer au centre de ce réseau, par notre capacité à favoriser la coopération entre les agences nationales en appliquant les leçons que nous avons tirées de notre expérience et par la construction de structures antifraude transeuropéennes, législatives, administratives et judiciaires, qui seront de plus en plus efficaces au fil du temps. Cet objectif est particulièrement important à la veille de l'élargissement.

C'est la raison pour laquelle l'OLAF se félicite également de l'occasion qui lui est donnée de coopérer avec d'autres instances responsables de la lutte contre la criminalité, tels que Eurojust et Europol. Ces organismes ont également des relations institutionnelles complexes qui ne doivent pas faire obstacle à une coopération efficace permettant de protéger les intérêts financiers de l'Europe.

La lutte antifraude doit déboucher sur des résultats visibles: les fraudeurs doivent être punis, l'argent volé doit être récupéré, le préjudice porté au fonctionnement et à la réputation des institutions doit être réparé. Ceci exige du professionnalisme dans le traitement des affaires. Le coupable ne doit pas s'échapper en raison d'une erreur de procédure. Ceci exige également une affectation efficace de nos ressources limitées afin que l'OLAF puisse concentrer ses efforts sur les domaines où il peut avoir le plus grand impact.

Dans ce contexte, je suis persuadé que l'expertise opérationnelle que l'OLAF acquiert, est une contribution unique au débat sur l'avenir du procureur

européen. L'OLAF dispose en effets de trois atouts majeurs dans la lutte contre la criminalité financière et économique visant l'Union européenne et ses finances. La capacité de travailler de concert avec les autorités nationales chargées de la répression, les pouvoirs la connaissance spécialisée qui sont les siens pour mener les opérations au sein des institutions et la capacité stratégique d'influencer l'évolution de la politique et de la législation pertinentes résultant de son statut de service de la Commission. Grâce à l'expérience qui est la sienne, l'Office a un rôle essentiel à jouer dans le débat sur cette question. Je veillerai à ce qu'il en soit ainsi.



Directeur général de l'OLAF
Franz-Hermann BRUENER

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

1. ACTIVITÉ D'ENQUÊTE	7
2. ACTIVITÉ DE RENSEIGNEMENT	23
3. ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES: APPUI ET RENFORCEMENT	27
4. ORGANISATION INTERNE, FORMATION ET COMMUNICATION.....	30
5. COOPÉRATION AVEC LES PARTENAIRES DE L'OFFICE DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE.....	32

ANNEXE : PROCEDURES D'ENQUÊTE OLAF

1. LES DIFFÉRENTS TYPES D'AFFAIRES	34
2. LA PROCÉDURE D'ENQUÊTE	35

Notre objectif

La mission de l'Office européen de lutte antifraude 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 qui ont un impact financier et ce faisant, de fournir un service de qualité au citoyen européen d'une manière responsable, transparente et efficiente.

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 États membres en vue de coordonner leurs activités dans la protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude. Il fournit aux États 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 l'Union européenne pour la lutte contre la fraude et les activités illégales 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.

1. ACTIVITE D'ENQUETE

1.1. Aperçu général

La période couverte par le présent rapport reflète une croissance constante de l'activité essentielle de l'OLAF, à savoir les enquêtes concernant des soupçons de fraude au détriment des intérêts financiers de la Communauté européenne¹. Ceci a entraîné une pression croissante sur les ressources humaines de l'OLAF, en dépit des effectifs supplémentaires que l'OLAF s'est vu adjoindre dans le courant de l'année. Afin de gérer cette charge de travail accrue, les activités se sont poursuivies pendant l'année en vue de mettre au point un système formel visant à déterminer la priorité des nouvelles affaires. Le programme de travail pour 2003 comportera une description totale de la façon dont les critères relatifs à la priorité ont été appliqués.

L'année passée, l'OLAF a accordé la priorité à deux types d'affaires. Premièrement, l'OLAF a appliqué une politique de "tolérance zéro" en ce qui concerne la corruption ou la fraude au sein des institutions européennes. En d'autres termes, toutes les allégations faites à cet égard ont fait l'objet d'enquêtes même lorsque la source était douteuse ou le montant en jeu minime. Cette politique exige d'importantes ressources mais elle est estimée nécessaire dans l'intérêt de la réputation des institutions européennes. Deuxièmement, l'OLAF a accordé une intention particulière aux affaires impliquant des pays candidats. Il s'agit tant d'affaires concernant des détournements de financements communautaires axés sur le processus d'élargissement que d'affaires où des activités affectant les intérêts de l'UE ont un lien, en quelque sorte, avec les pays candidats. L'OLAF est particulièrement enclin à développer ses relations de travail avec les structures de coordination antifraude dans les pays candidats.

En outre, l'OLAF a travaillé avec un large éventail de services dans les États membres tels que les bureaux spécialisés en matière de fraude dans des instances telles que la Banque mondiale et les Nations unies, par le biais d'enquêtes portant sur des irrégularités financières ou des fraudes. Les liens se sont renforcés avec Interpol, Europol, Eurojust et le Réseau judiciaire européen.

1.2. Analyses de l'activité d'enquête

On a assisté au cours de la période analysée dans le présent rapport à un accroissement significatif du nombre d'affaires ouvertes et traitées par l'Office. Pour évaluer cet accroissement, il faut bien se rendre compte que les chiffres incluent des enquêtes dont l'OLAF a hérité de l'UCLAF. Vu que le domaine de responsabilités de l'UCLAF n'était pas le même que celui de l'OLAF et que son système de comptes rendus d'ouverture et de fermeture des enquêtes était moins uniforme, toute comparaison entre les années faisant l'objet de rapport doit être accompagnée d'un commentaire. Maintenant que les dossiers de l'UCLAF sont clôturés, les rapports à venir refléteront de façon plus précise la charge de travail de l'OLAF et la tendance des affaires. En dépit de cette incohérence des chiffres, il est évident néanmoins qu'on a assisté à un accroissement de tous les types d'affaires. Cet accroissement peut

¹ Les statistiques, dans le présent rapport, couvrent deux semestres entiers, à savoir du 1er juillet 2001 au 30 juin 2002. L'intention est d'adopter cette pratique en tant que convention statistique afin d'assurer une comparabilité des données aux cours des années suivantes.

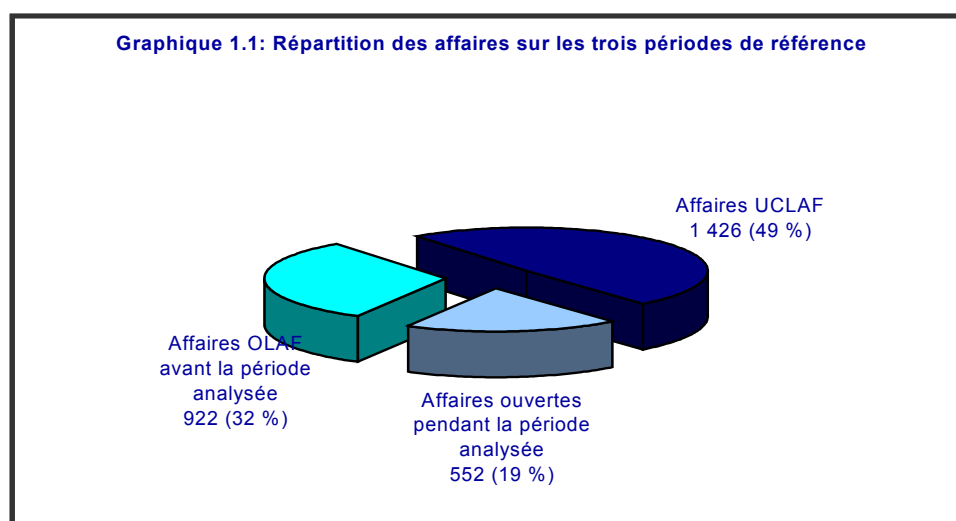
s'expliquer par divers facteurs: le montant de la fraude et son taux de détection ont, semble-t-il, augmenté; on connaît mieux le travail de l'OLAF maintenant que le message "nous sommes ouverts aux affaires" est passé; les institutions européennes, les États membres et les pays tiers comprennent de mieux en mieux les compétences juridiques de l'OLAF et le reconnaissent comme instance responsable d'enquêtes en matière de fraudes et d'irrégularités financières au détriment du budget communautaire. Le rôle spécial que joue l'OLAF en tant que coordinateur entre les États membres, et sa capacité à aider les administrations nationales dans les enquêtes que celles-ci mènent, se reflètent également dans la sollicitation croissante à l'égard des ressources de l'OLAF.

1.3. Tableau statistique

Pendant la période analysée, l'OLAF a déployé d'importants efforts pour établir une base de données de référence dans la perspective de statistiques fiables et utiles. L'investissement et les efforts nécessaires avaient pour objectif de créer un régime statistique pouvant être utilisé aux fins d'analyses des tendances au cours des années à venir.

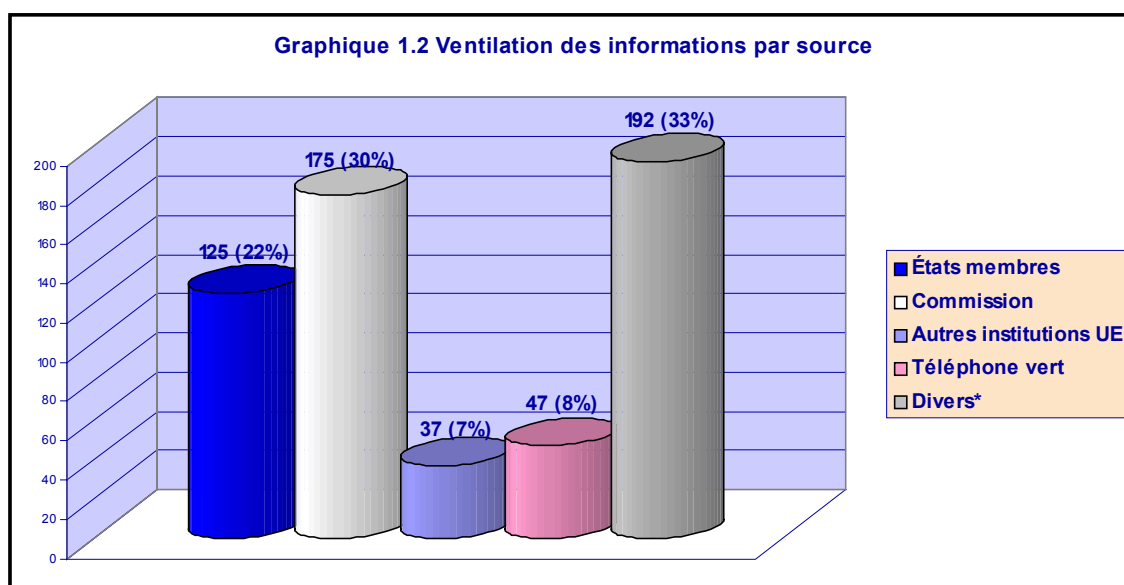
Afin d'assurer une meilleure comparabilité entre le rapport d'activité actuel et le rapport annuel de la Commission européenne qui couvre l'année calendaire tout entière, l'OLAF a modifié sa période d'analyse qui couvre maintenant deux semestres pleins, c'est-à-dire du 1er juillet 2001 au 30 juin 2002. À l'avenir, cette adaptation permettra à l'OLAF de présenter des statistiques par semestre et d'établir aisément une comparaison entre les statistiques du rapport OLAF et du rapport de la Commission.

Le 30 juin 2002, c'est-à-dire à la fin de la période analysée actuellement, on dénombrait 2 900 affaires saisies dans le système de gestion de l'OLAF (CMS). Parmi celles-ci, 1 426 provenaient de l'UCLAF, tandis que 1 474 avaient été entamées entre le 1er juin 1999, quand l'OLAF a été créé, et la fin de la présente période d'analyse. 552 cas ont été ouverts pendant la période analysée actuellement. Ceci indique que la charge de l'OLAF a augmenté de près de 30 % comparativement aux deux premières années. Le graphique 1.1 illustre cette situation.



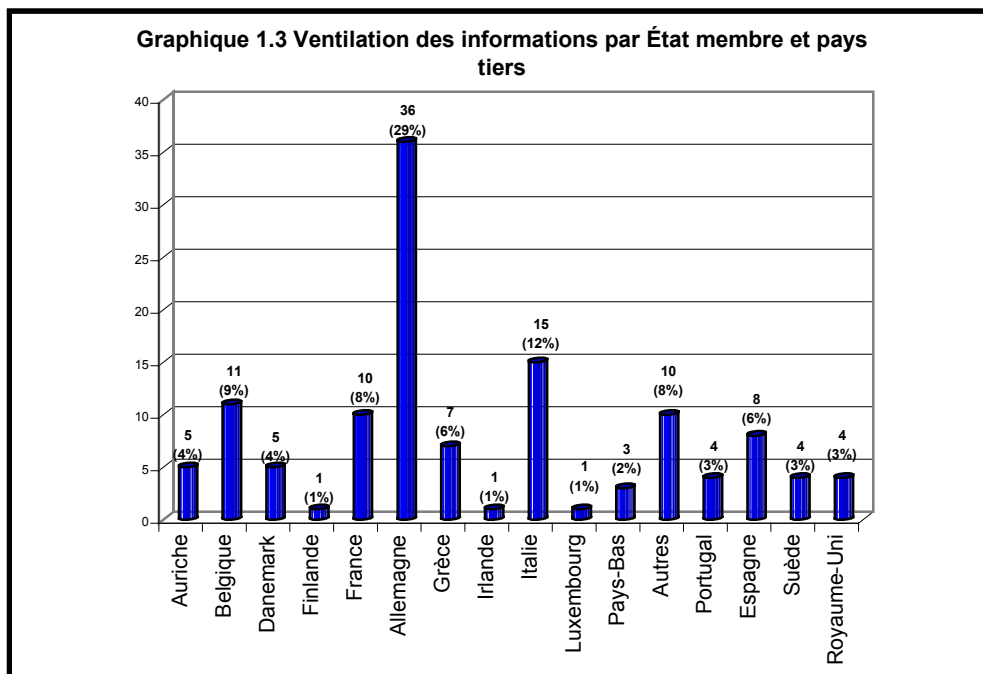
NB: Prière de noter que les périodes de référence sont de longueur différente.

Pendant la période analysée ici, l'OLAF a reçu des informations sur 576 affaires qui ont débouché sur la saisie de 552 nouveaux cas dans le CMS. La raison de l'écart est due au fait que dans plusieurs affaires les informations provenaient de plusieurs sources. Les informations reçues ont été ventilées entre cinq sources:

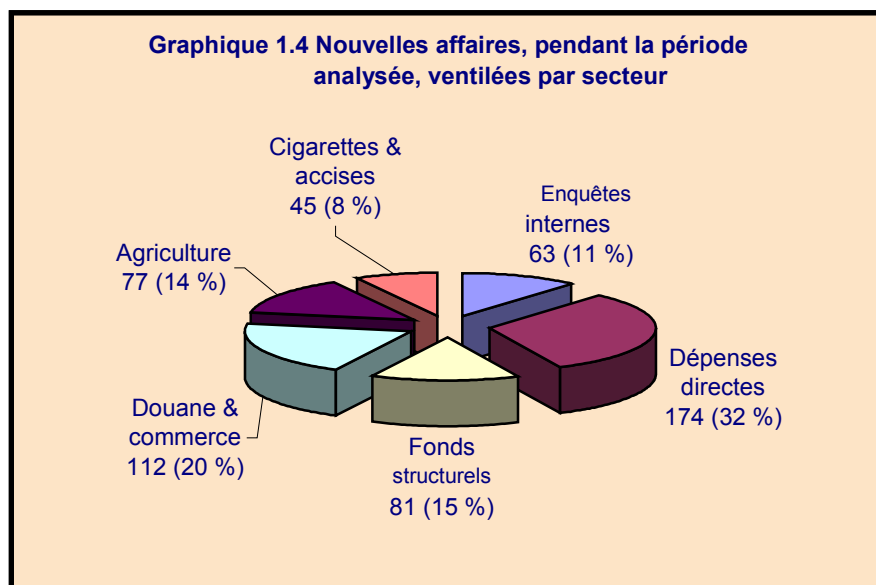


Le graphique 1.2 montre que la majeure partie des informations proviennent des services de la Commission (près de 30 %), suivis de près par les États membres (22 %), les autres institutions européennes et le téléphone vert représentant respectivement 7 % et 8 % des informations reçues. Les informations groupées sous "divers" qui représentent 33 %, représentent, par exemple, les informations provenant du public et des médias.

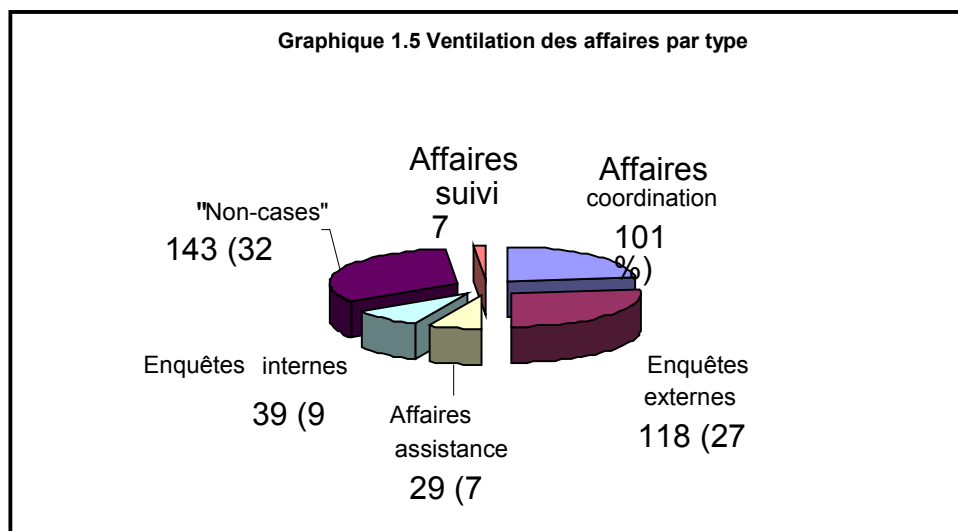
Le graphique 1.3 montre la ventilation des informations par État membre et pays tiers



Le graphique 1.4 montre la ventilation des 552 nouvelles affaires par secteur.



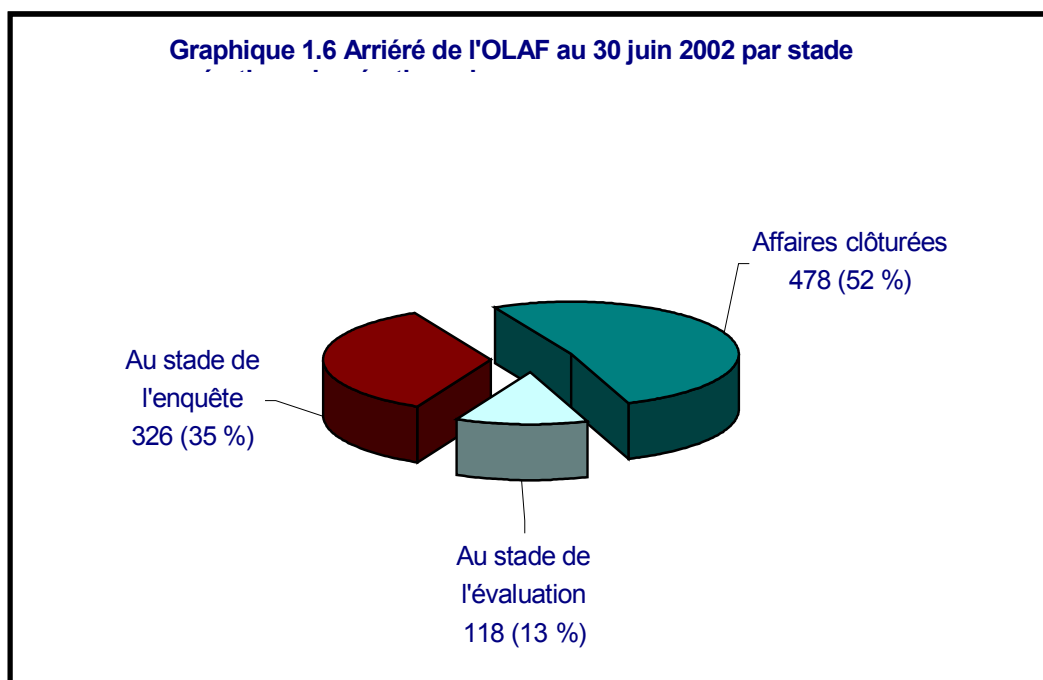
Les affaires OLAF peuvent être saisies dans le CMS aux divers stades de l'évaluation, de l'enquête, du suivi, ou clôturées. Sur les 552 affaires ouvertes pendant la période analysée, 174 ont été clôturées à la fin de cette période, 263 faisaient toujours l'objet d'une enquête et 115 faisaient toujours l'objet d'une évaluation.



Le graphique 1.5 montre une ventilation des 437 affaires ouvertes pendant la période analysée par type: 118 ont trait à des enquêtes externes, 101 sont des affaires de coordination, 39 sont affaires de corruption interne, 29 sont des affaires d'assistance et 7 sont des affaires de suivi. Ce dernier type d'affaire a été introduit au cours du dernier mois de la période analysée. Ces expressions font l'objet d'une description à l'annexe au présent rapport qui décrit également la procédure à suivre pour ouvrir un dossier.

Les statistiques des graphiques 1.1 à 1.5 ont trait à la période analysée et constitueront la base de l'analyse des tendances à venir. Toutefois, elles ne reflètent pas la majeure partie des affaires traitées essentiellement par l'OLAF. En fait, comme expliqué ci-dessus, 922 affaires ont été ouvertes par l'OLAF avant la période analysée. Dans la catégorie des affaires traitées (soit au stade de l'évaluation soit au stade de l'enquête), 277 de ces affaires ont été clôturées et 177 ont fait l'objet d'une évaluation pendant la période analysée. Le graphique 1.6 montre la situation des affaires cumulées à la fin de la période analysée.

Graphique 1.6 Arriéré de l'OLAF au 30 juin 2002 par stade



NB: Ces chiffres n'incluent pas les affaires de la période analysée ni les affaires UCLAF

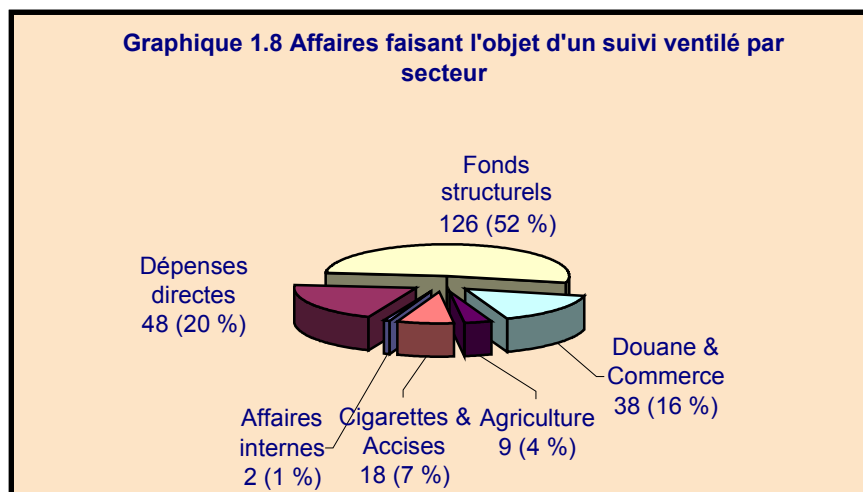
Le directeur général de l'OLAF a créé une Task Force en 2001, chargée de passer en revue les affaires héritées de l'UCLAF. Sur un ensemble de 1 426 affaires de l'UCLAF, 660 étaient toujours en cours au début de la période analysée. La Task Force a clôturé 510 de ces affaires. En ce qui concerne le solde (moins de 11 % du total UCLAF), le directeur général a désigné un magistrat chargé d'évaluer les allégations. En outre, il y aura un réexamen de certaines affaires clôturées par l'UCLAF afin de s'assurer que celles-ci ont été clôturées à juste titre. L'Office continuera à fournir les ressources nécessaires en vue de ce nettoyage qui devrait être achevé, selon les prévisions, d'ici la fin de la période analysée, 2002-2003.

Au total, l'OLAF a clôturé 961 affaires pendant la période analysée. Le graphique 1.7 résume le stade de l'enquête, par période de référence, au 30 juin 2002.

Graphique 1.7 Stade de l'enquête par période de référence au 30.06.2002

Période de référence	Affaires en cours	Clôturées	Total
Période analysée OLAF (1/7/2001-30/6/2002)	378	174	552
Période préanalyse OLAF (1/6/1999-30/6/2001)	444	478	922
UCLAF (avant le 1/6/1999)	150	1276	1426
Total	972	1928	2900

L'OLAF établit une distinction entre le suivi administratif, financier et législatif d'une part et le suivi disciplinaire et judiciaire d'autre part. Le graphique 1.8 montre la ventilation des 241 cas faisant actuellement l'objet d'un suivi.



Dans la plupart des cas, la responsabilité en matière de recouvrement de fonds versés indûment et, en toute hypothèse, les mesures judiciaires et disciplinaires, ne relèvent pas de l'OLAF. La responsabilité première relève des États membres ou des institutions. La tâche première de l'OLAF est de mener des enquêtes et d'ensuite faire part de ses conclusions à l'autorité pertinente en vue d'adoption de mesures nécessaires. Des unités spécifiques, au sein de l'OLAF contribuent à cette procédure (voir chapitre 3).

Le graphique 1.9 montre la situation des affaires faisant l'objet d'un suivi, ventilées par périodes de référence.

Graphique 1.9 Étape du suivi par période de référence au 30/6/2002	
<i>Période de référence</i>	Suivi actif
<i>Période d'analyse OLAF (1/7/2001-30/6/2002)</i>	10
<i>Période préanalyse OLAF (1/6/1999-30/6/2001)</i>	53
<i>UCLAF (avant le 1/6/1999)</i>	178
Total	241

Les délais en vue d'une action disciplinaire, administrative et judiciaire faisant suite à une enquête de l'OLAF varient. Dans certains cas les affaires peuvent être traitées rapidement tandis que d'autres exigent de larges consultations interservices au sein de la Commission et/ou des contacts avec les autorités nationales dans les États membres. Des actions peuvent également avoir été entamées devant les tribunaux nationaux. Aussi le suivi peut-il prendre beaucoup plus de temps avant d'aboutir à une conclusion que l'enquête proprement dite.

Le graphique 1.10 résume les activités opérationnelles de l'Office par secteur

Graphique 1.10 Évolution de la charge de travail pendant la période analysée							
	<i>Nouvelles affaires</i>	<i>Affaires évaluées</i>	<i>Non cass</i>	<i>Affaires faisant l'objet d'un suivi</i>	<i>Enquêtes ouvertes</i>	<i>Affaires clôturées avec suivi</i>	<i>Affaires clôturées sans suivi</i>
<i>Enquêtes internes</i>	63	58	13	0	115	2	32
<i>Dépenses directes</i>	174	217	85	2	320	44	47
<i>Fonds structurels</i>	81	78	28	5	367	124	114
<i>Douane & Commerce</i>	112	214	21	1	464	37	178
<i>Agriculture</i>	77	79	41	1	109	8	23
<i>Cigarettes & Accises</i>	45	109	9	0	228	18	123
Total	552	755	197	9	1603	233	517

1.4. Enquêtes internes

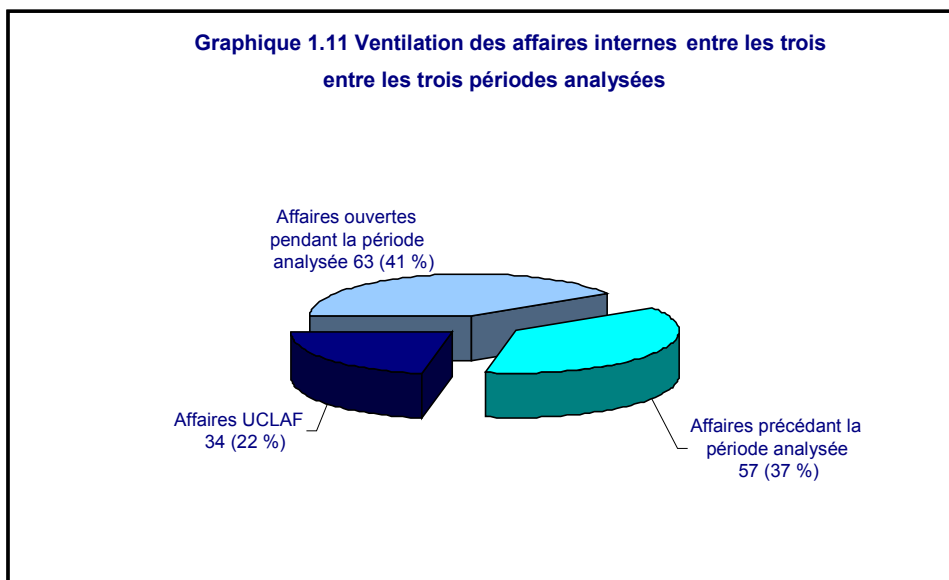
Pendant la période analysée, l'Office a eu affaire avec la majorité des institutions européennes pour des affaires internes. La coopération avec les institutions ne cesse de s'améliorer. La rapidité avec laquelle les documents sont fournis ou avec laquelle le personnel est mis à disposition aux fins d'interviews affecte de façon significative le bon déroulement d'une enquête.

Bien que le nombre d'affaires internes traitées par l'Office ait augmenté, il est difficile de tirer des conclusions générales de ces enquêtes. Dans certains cas, les faits établis et le modus operandi varient et semblent être davantage dus à l'individu qu'à une faiblesse du système. Néanmoins, dans plusieurs cas, l'OLAF a attiré l'attention sur les déficiences de l'organisation et du contrôle et a fait des recommandations aux institutions concernées afin d'éviter que ces problèmes ne se reproduisent.

Il est évident que dans certains cas l'attention devrait être attirée sur des activités particulières. Parmi celles-ci, citons la politique des institutions en matière de construction et de remise en état des bâtiments. De même, on peut citer les

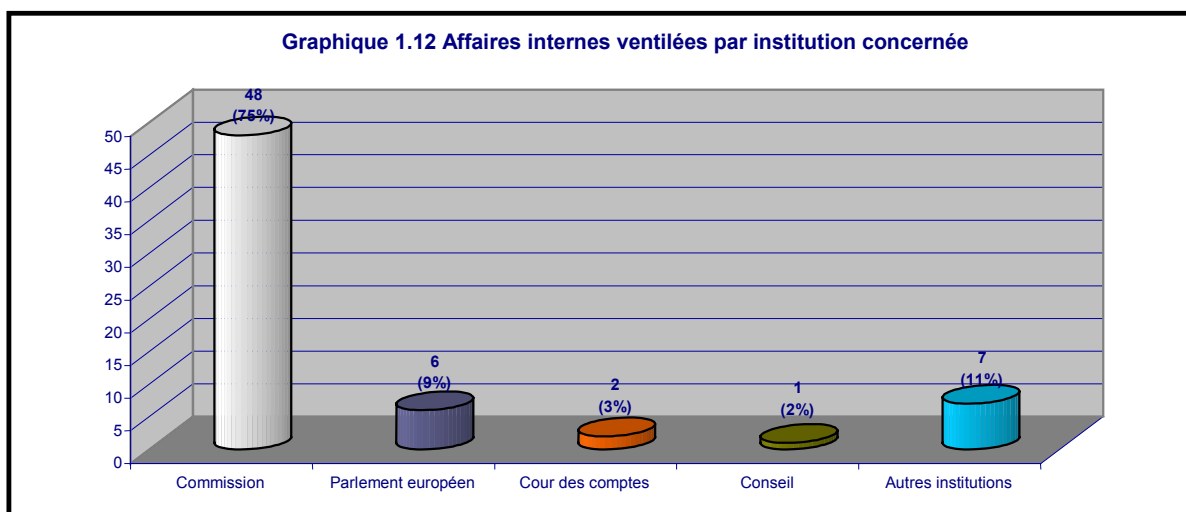
organisations non gouvernementales (ONG). Des équipes ad hoc ont été mises sur pied pour traiter ces dossiers.

À la fin de la période analysée, on dénombrait 154 affaires internes. Parmi celles-ci 34 ont été héritées de l'UCLAF, 57 ont été ouvertes par l'OLAF avant la période analysée et 63 nouvelles affaires ont été ouvertes pendant la période analysée, ce qui accuse une forte augmentation du nombre des affaires internes. Le graphique 1.11 illustre cette situation:



NB: La longueur des périodes analysées est variable

Quand on observe les institutions concernées (graphique 1.12) on constate clairement que la grande majorité (plus de 75 %) des affaires concernent la Commission européenne.



Cas d'enquête

En mars 2002, OLAF a ouvert une enquête interne concernant une personne occupant une position élevée dans une institution européenne. Cette affaire a été ouverte à la suite d'allégations communiquées en février à l'Office par un membre du Parlement européen. Simultanément, l'information est parvenue de l'institution concernée.

Avant d'entamer l'enquête, ces évaluations ont fait l'objet d'un examen approfondi. Une équipe spéciale a été mise sur pied aux fins de l'enquête, composée d'un enquêteur, du conseiller pour les affaires internes et du chef de l'unité de magistrats. D'emblée, cette équipe a obtenu la pleine collaboration du président et du secrétaire général et a eu accès à toutes les informations nécessaires. Des missions ont été exécutées dans quatre États membres. Plus de 15 personnes ont été interrogées.

L'enquête se poursuit et devrait être menée à son terme le mois prochain. L'Office a pour objectif de mener ses enquêtes à leur terme le plus rapidement possible et il estime que la stratégie consistant à réunir une équipe de spécialistes pour traiter des affaires impliquant des personnes de haut niveau, contribue à la réalisation de cet objectif.

1.5. Enquêtes externes

La majeure partie des affaires traitées par l'Office font l'objet d'enquêtes externes. On peut les répartir en plusieurs catégories.

Dépenses directes et aide extérieure

À la différence d'autres affaires externes, les affaires de dépenses directes et d'aides extérieures relèvent de la compétence exclusive de l'OLAF.

L'OLAF a entamé des discussions avec les services homologues des pays candidats sur la façon dont ils peuvent contribuer aux enquêtes. L'objectif consiste à s'assurer que les enquêtes sont bien ciblées et que les efforts ne font pas l'objet de double emploi. À cette fin, l'Office met sur pied un réseau de contact avec les services homologues opérationnels des pays d'Europe de l'Est. Il s'agit là d'un problème particulièrement pressant étant donné qu'il n'y avait, en moyenne que 28 inspecteurs de l'OLAF pour traiter toutes les affaires internes, dépenses directes, aides extérieures et fonds structurels pour la période analysée. La proposition visant à créer un réseau d'agents de liaison de l'OLAF dans les États candidats fait actuellement l'objet d'un examen au sein de l'OLAF. Toutefois, des ressources supplémentaires sont nécessaires pour mener à bien cette initiative.

L'OLAF examine également la question de savoir comment optimiser l'utilisation des ressources disponibles au niveau des autorités pénales dans les États membres, tels que le réseau de police et les agents de liaisons des douanes.

L'OLAF travaille en étroite coopération avec ses partenaires dans d'autres organisations internationales telles que les Nations unies et la Banque mondiale, afin de mettre au point un jeu de normes propres aux enquêtes. Ces normes permettront

aux enquêteurs de ces institutions d'échanger plus efficacement les informations, de travailler plus étroitement les uns avec les autres, au besoin dans des équipes mixtes, et de dégager des résultats à partir des enquêtes qu'il mène et qui peuvent être utilisés par l'ensemble des partenaires internationaux. L'exemple ci-après montre les difficultés et les résultats de la coopération entre les autorités judiciaires nationales au sein de l'Union européenne.

Cas d'enquête

En août 1999, l'OLAF a été informé qu'un financement par le gouvernement luxembourgeois au titre d'un projet d'aide en Afrique faisait également l'objet d'un financement de la Communauté. Aucun des donateurs n'étaient conscients de la contribution de l'autre. L'OLAF a entamé une enquête afin de savoir si différents projets de financement avaient fait l'objet d'une demande de double cofinancement. En fait, l'enquête a mis au jour un financement pour le même projet provenant de multiples donateurs, dont les contributions dépassaient le montant proposé pour le projet.

Quatre autorités judiciaires ont été désignées par l'OLAF pour mener les enquêtes: Les procureurs de Luxembourg, de Francfort, de Bruxelles et le Serious Fraud Office de Londres. C'est l'OLAF qui a assuré la coordination des autorités concernées.

Bien que ce soit le Serious Fraud Office qui ait chapeauté cette enquête, pour des raisons juridiques l'affaire a maintenant été reprise par les autorités judiciaires belges. En raison de la complexité de l'affaire et de la nécessité d'examiner des dizaines de demandes d'aides de l'organisation non gouvernementale en question, l'enquête judiciaire est toujours en cours.

Actions structurelles

Les affaires concernées ont trait essentiellement au Fonds social européen (FSE) et du Fonds européen de développement régional (FEDER).

L'OLAF a accru ses efforts afin d'assurer une étroite coopération avec les autorités des États membres et d'autres services de la Commission en mettant à la disposition de ceux-ci les informations réunies au niveau communautaire.

La majorité des enquêtes ont été menées en étroite coopération avec les autorités administratives et judiciaires nationales. L'Office a apporté son aide par le biais de près de 70 contrats et/ou réunions opérationnelles ainsi que par la transmission de huit rapports.

Les cas de fraude détectés dans ce domaine passent normalement par l'utilisation de fausses factures et de fausses déclarations. Des problèmes spécifiques ont également été identifiés dans le domaine des contrats publics, à savoir des irrégularités quant aux critères et procédures adoptés par la Commission et/ou les États membres, en particulier en ce qui concerne les contrats d'assistance technique.

Les systèmes de contrôles mis sur pied par certains États membres accusent parfois des faiblesses. Cette situation fera l'objet d'une analyse plus détaillée au sein de l'OLAF afin de pouvoir appliquer les mesures correctrices nécessaires.

L'exemple ci-dessous démontre l'étroite coopération entre l'OLAF et les autorités judiciaires nationales (aide). Le rôle fondamental des contrôles sur place, menés par l'Office dans le cadre des enquêtes externes, est illustré également par cet exemple.

Cas d'enquête

À la suite d'une plainte parvenue à la Commission, une analyse des informations recueillies par la direction "Intelligence" de l'OLAF en coopération avec d'autres services de la Commission a eu lieu. Ensuite l'OLAF a entamé une enquête à la suite d'un soupçon d'irrégularité à propos de la sélection et du financement de certains projets par le Fonds social européen.

Le plaignant a saisi l'autorité judiciaire nationale qui a demandé l'aide de l'Office. Des réunions ont été organisées avec le magistrat responsable de cette affaire afin d'examiner les divers aspects de l'enquête et de déterminer la suite de l'action. Les enquêteurs de l'OLAF ont pu consulter et copier des données relatives à cette affaire.

L'OLAF a transmis le dossier à l'autorité judiciaire nationale.

La procédure judiciaire a débouché sur l'arrestation de sept personnes pour abus d'utilisation, fraudes fiscales, fraudes, etc.

La fraude passait par la falsification et la surfacturation entre les bénéficiaires et les sous-contractants pour des services parfois inexistantes. Seule une partie des dépenses déclarées par les bénéficiaires pouvait être justifiée.

Les services concernés de la Commission ont été informés de ces résultats et ont ensuite bloqué toute autre transaction financière liée aux programmes opérationnels en question.

Douane/commerce extérieur

Le secteur des douanes s'occupe des affaires impliquant tous les types de produits industriels et les produits à base de poisson, y compris les précurseurs de drogue.

Au début de 2002, les mesures antidumping en vigueur concernaient les 67 produits dont 25 faisaient déjà l'objet d'enquêtes de la part de l'OLAF. Les droits antidumping peuvent représenter 30 % au moins de la valeur d'un produit, tandis que les droits de douane moyens applicables sont de l'ordre de 3 à 4 %. Le haut niveau de droits pousse des opérateurs économiques malhonnêtes à anticiper, analyser, et ensuite à tenter de contourner la réglementation qui aurait pour effet d'augmenter le prix de leurs produits.

Dans le secteur spécifique du poisson, la fraude quant à l'origine et à la valeur se poursuit. Ces deux types de fraude sont la conséquence du haut niveau des droits de douane applicables aux produits à base de poisson (parfois plus de 20 %). Cette situation pousse des opérateurs malhonnêtes soit à déclarer que les produits sont originaires d'États où les taux applicables sont plus favorables, soit à sous-évaluer les produits afin de réduire les droits dus. Les critères sanitaires de la Communauté ont également poussé certains opérateurs à court-circuiter la règle et à se livrer ainsi à la fraude quant à l'origine.

Le nombre d'enquêtes notifiées par les États membres dans le secteur des produits textiles et vêtements a diminué, semble-t-il pour deux raisons: libéralisation progressive des systèmes de quotas textiles et prévention précoce et améliorée due en partie à la mise au point par l'OLAF d'accords avec certains pays (par exemple, le Vietnam, le Laos, le Cambodge) en vue d'une meilleure coopération administrative.

Cas d'enquête

Au vu d'informations provenant des douanes britanniques en juillet 2000, l'OLAF a entamé une enquête concernant des importations en Europe de câbles d'acier inoxydable provenant des Émirats arabes unis. Des droits antidumping de 55,6 % ont été imposés à des marchandises de cette nature provenant de l'Inde. Les soupçons de fraude se fondaient en particulier sur un détournement apparent du mouvement de ces marchandises de l'Inde vers les Émirats arabes unis.

Les deux États membres concernés étaient surtout le Royaume-Uni et l'Allemagne mais d'autres pays également. Les enquêtes menées dans ces deux pays ont confirmé le soupçon de fraude.

Les enquêteurs de l'OLAF en mission aux Émirats arabes unis ont trouvé la preuve non seulement du fait que la majorité des sociétés en question n'étaient pas en mesure de produire du câble d'acier, mais aussi qu'ils avaient importé ce câble de l'Inde. Cette information est toujours utilisée. Jusqu'à ce jour, le niveau des droits constatés non payés représente environ 6 millions d'euros dont 1,2 million ont été recouverts.

Agriculture²

Les activités dans ce secteur, pendant la période analysée, concernaient principalement la coordination des affaires entre divers États membres et entre les États membres et les pays tiers. À un degré moindre, ces activités incluent également les enquêtes directes concernant des affaires externes.

Dans certains États membres, le niveau des contrôles et de la gestion des programmes relatifs aux aides agricoles et aux subventions est faible. L'OLAF a contribué à identifier les lacunes qui ont débouché sur des irrégularités ou fraudes. Citons, parmi d'autres affaires de cette nature, les programmes à long terme de retrait des terres en Grèce et les problèmes pendants relatifs aux quotas laitiers en Espagne et en Italie.

Pendant la période analysée, plus de la moitié de ces affaires dans le secteur agricole ne représentait que de faibles montants. Elles ont été transmises aux États membres en vue d'un suivi.

² Aux fins de la cohérence, les affaires mentionnées sous ce titre concernent les dépenses du FEOGA-Garantie et les échanges agricoles (subventions à l'exportation).

Cas d'enquête

Sur la base des informations reçues concernant d'éventuels abus en matière de quotas laitiers de la part de sociétés espagnoles, l'OLAF a entamé une enquête externe.

Dans le cadre de celle-ci, certaines compagnies impliquées ont refusé de répondre à la demande de l'OLAF de faciliter la copie de données informatiques. En réaction, l'OLAF a invoqué l'article 9 du règlement n° 2185/96 aux termes duquel l'État membre concerné doit fournir à l'OLAF toute l'assistance nécessaire pour lui permettre d'exercer les fonctions qui sont les siennes. En conséquence, l'organisme payeur espagnol (FEGA) a été invité à adopter les mesures nécessaires afin d'aider l'OLAF à obtenir des fichiers informatiques complets. En coopération avec l'unité de magistrats de l'OLAF, l'autorisation légale a ensuite été donnée par les autorités judiciaires espagnoles et les données demandées ont été obtenues. Celles-ci ont permis de constater des pratiques irrégulières entraînant un préjudice pour le budget européen d'environ 6 millions d'euros. Le rapport d'enquête de l'OLAF a été présenté au FEGA afin qu'il entame les procédures administratives nécessaires pour recouvrer ces montants. Il a également été transmis au bureau du procureur spécial anticorruption en Espagne étant donné que les opérateurs économiques ayant fait l'objet d'enquêtes peuvent avoir fait des fausses déclarations sur leur production et les ventes de lait. Le rapport montre également que des pratiques semblables pourraient avoir été appliquées par d'autres sociétés espagnoles. Les autorités espagnoles ont été invitées à revoir leur système de contrôle.

Cette affaire est un exemple clair de la valeur ajoutée apportée par l'OLAF à un État membre dans la lutte contre la fraude, grâce à l'expertise de ses diverses unités (enquête, examen d'ordinateur et judiciaire) qui ont à traiter d'affaires de fraude multifaces. À cet égard, l'avis de l'unité de magistrats de l'OLAF est vital afin d'obtenir le jugement d'un État membre accordant l'accès aux fichiers informatiques des sociétés. Il faut reconnaître beaucoup de mérite aux autorités espagnoles dont l'aide apportée à l'OLAF a été inestimable dans la présente affaire qui a montré clairement ce qui peut être fait lorsque l'OLAF et les États membres qui travaillent en étroite coopération exploitent pleinement les obligations de contrôle et les possibilités offertes par la réglementation européenne.

Cigarettes, TVA et accises

La tendance au cours de l'année a confirmé que ce type de fraude devient de plus en plus complexe et que les fraudeurs sont disposés à aller beaucoup plus loin pour cacher les activités qui sont les leurs. En raison des profits énormes qui peuvent être réalisés, les fraudeurs n'hésitent pas à transporter les conteneurs de cigarettes par plusieurs pays et les décharger et les recharger plusieurs fois. À mesure que la coopération de l'OLAF avec certains pays tiers se développe, les fraudeurs déplacent leurs opérations. Ils choisissent d'autres pays avec lesquels la Commission n'a pas encore d'accord de coopération et/ou qui n'ont pas réellement intérêt à aider l'OLAF à poursuivre ses enquêtes ou avec lesquels il est difficile d'établir une véritable coopération.

Les enquêtes menées dans ces domaines ne se font jamais au seul bénéfice de la Communauté. Au contraire, l'Office est un "grand pourvoyeur" de services aux États membres et pays tiers. Dans le domaine de la fraude de cigarettes, l'Office a travaillé étroitement avec les autorités régressives et judiciaires d'autres États membres afin

d'identifier les auteurs des fraudes, d'aider les États membres à mener des commissions d'enquête et d'exécuter des lettres rogatoires, de fournir des informations concernant des mouvements des cigarettes, des sociétés et des personnes. Dans ces affaires, la contribution de l'OLAF peut passer par la prévention, la dissuasion ainsi que le recouvrement des droits de douane et des taxes nationales éludés.

La saisie de cigarettes permet de mettre les marchandises en sécurité et d'éviter qu'elles ne soient introduites sur le marché européen sans paiement des droits dus. La perte de revenu potentielle étant ainsi prévenue, il n'y a donc pas de perte pour le budget communautaire. Dans ces affaires, la tâche des États membres et de l'OLAF est de déterminer si la saisie fait partie d'un schéma de fraude plus large et, dans l'affirmative, d'y mettre fin. Aussi l'objectif consiste-t-il à identifier, de démanteler et poursuivre les individus se livrant à la fraude, prévenir des fraudes à venir et améliorer le niveau de connaissance et de coopération tant pour l'OLAF que pour les États membres et les pays tiers.

L'OLAF a coordonné une action civile intentée à New York par la Communauté et dix États membres contre les fabricants de cigarettes américains Philip Morris et RJ Reynolds. Il en est résulté une étroite coopération avec les États membres, l'engagement de mener des missions afin de recueillir des preuves, une coopération entre les douanes américaines et les services de pays tiers et une coopération étroite avec le service juridique de la Commission. Les schémas de fraude mis au point par les cigarettiers ont entraîné un préjudice considérable pour les finances communautaires et nationales au cours des dix années passées. L'impact bénéfique de cette action a déjà été démontré grâce à la nette diminution du niveau de la fraude de cigarettes américaines entrant sur le marché européen ces dernières années.

TVA

L'OLAF a offert ses services en matière de coordination et d'assistance à certains États membres. D'importantes fraudes internationales à la TVA, en particulier la fraude tournante, est souvent le fait d'individus qui sont également impliqués dans d'autres types de fraude. La fraude à la TVA est également un problème grave pour les pays candidats. L'OLAF doit coopérer avec ces pays (et avec les États membres) afin de s'attaquer à ce problème. L'objectif des activités déployées dans le domaine de la TVA doit permettre aux autorités pénales et judiciaires des États membres d'obtenir des informations pouvant être utilisées pour poursuivre les délinquants et recouvrer les taxes éludées.

Cas d'enquête

L'Office a apporté son aide aux autorités néerlandaises dans une enquête pénale entamée en mars 2001 concernant une fraude tournante à la TVA concernant des éléments d'ordinateur. Les autorités judiciaires néerlandaises étaient occupées à enquêter sur une organisation criminelle se servant d'un certain nombre de sociétés dans plusieurs États membres et dans des pays tiers. La plupart des clients européens étaient des "opérateurs disparus" qui ont fait l'objet d'une enquête administrative et/ou judiciaires de la part des autorités des États membres concernés. Les autorités néerlandaises devraient mener à bien rapidement l'enquête pénale. La perte de la TVA est estimée à plus de 30 millions d'euros pour les années 1999 et 2000.

Une autre affaire avait trait à l'application du régime de la "marge" aux ventes de voitures d'occasion. Il existe un important marché pour les ventes internationales de voitures d'occasion entre États membres. Parmi ceux-ci, l'Italie occupe une place significative. Les vendeurs de voitures usagées font savoir à leurs clients si la TVA a été payée en amont sur chaque véhicule négocié. Dans l'affirmative la TVA due sur la vente ultérieure n'est calculée que sur la marge.

L'OLAF a reçu des informations montrant que plusieurs fraudes tournantes à la TVA avaient été mises sur pied en Belgique, au Luxembourg et en Italie. Il semble que cette fraude ait été perpétrée par une société luxembourgeoise qui aurait fourni de fausses indications selon lesquelles le régime de la marge devrait être appliqué à des voitures emmenées en Belgique et finalement vendues sur le marché italien. Il en est résulté une perte de TVA ainsi que des distorsions économiques puisque beaucoup de voitures ont été vendues à des prix inférieurs à celui du marché.

L'OLAF a mis sur pied une opération administrative conjointe menée simultanément par les autorités fiscales belges et italiennes. Leurs contrôles sur place a permis de constater que la plupart des véhicules vendus n'avaient jamais été frappés de la TVA correcte et que des fausses déclarations avaient été faites par la société luxembourgeoise. Les efforts de coordination des États membres ont permis d'agir rapidement pour recouvrer la TVA éludée et poursuivre les suspects en Italie.

Cette initiative de l'Office a débouché sur l'identification de près de 1 800 transactions intracommunautaires de voitures décrites faussement comme relevant du régime de la marge pendant la période allant de janvier 1999 à avril 2002. Le montant du chiffre d'affaires est d'environ 16 millions d'euros et la TVA éludée par l'État italien représente quelque 3 millions d'euros.

Alcool

La fraude de ce domaine concerne normalement des opérations intracommunautaires qui portent préjudice aux intérêts financiers de la Communauté en raison de leur impact sur les ressources au titre de la TVA et de leur impact sur les opérations commerciales légales. L'OLAF a consacré des ressources limitées à cette activité pendant l'année, mais il est disposé à apporter ses services aux États membres (et pays tiers) au besoin.

2. ACTIVITE DE RENSEIGNEMENT

La direction C de l'OLAF a été créée le 1er septembre 2001. Intitulé "Intelligence, stratégie opérationnelle et technologie d'information", cette direction rassemble les anciennes unités de renseignements et de technologie d'information, reflétant le rôle que cette dernière joue dans le secteur des renseignements.

2.1. L'intelligence stratégique

Les tâches principales dans le secteur en question ont été les suivantes:

- amélioration de la précision des statistiques sur l'irrégularité et la fraude produites annuellement par l'OLAF, et transmises à la Commission;
- renégociation des contrats pour l'accès à la fois par l'OLAF et par les autorités partenaires dans les États membres à certaines bases de données disponibles pour le public;
- avancement des travaux relatifs à l'exploitation des sources ouvertes sur internet;
- suivi des tendances du commerce de marchandises sensibles;
- étude approfondie des modèles d'irrégularités dans l'un des domaines principaux du budget.

En outre, l'unité a renforcé ses contacts avec la police et les services de renseignement des douanes d'un certain nombre d'États membres, avec Europol et avec l'Organisation mondiale des douanes.

2.2. Intelligence opérationnelle et appui à l'information

Les activités principales concernant l'assistance aux États membres et aux enquêteurs de l'OLAF s'étendent dans plusieurs domaines:

- le bureau d'appui à l'information a fourni une assistance opérationnelle dans trois opérations de surveillance (opérations Sinbad, Scorpio et West). Pour la première fois les pays candidats à l'adhésion ont également participé à une opération de surveillance maritime conduite par la Communauté, fondée sur le renseignement;
- au cours de l'opération SCORPIO, l'OLAF a mis en place une infrastructure permettant d'identifier deux livraisons de cigarettes de contrebande qui n'avaient pas été retenues pour le contrôle par aucun des critères de sélection précédemment appliqués par l'État membre en question;
- le projet "une saisie, un rapport" répondait au besoin de saisir la même information sur les saisies de cigarettes dans divers systèmes. L'OLAF et l'Organisation mondiale des douanes (OMD) ont travaillé ensemble afin d'éviter tout double emploi;
- l'OLAF a fourni une assistance technique et un support aux enquêtes internes ainsi qu'aux enquêtes externes dans l'examen des ordinateurs comprenant la copie et l'analyse du contenu des ordinateurs;

- en une semaine, l'OLAF a apporté une solution technique à l'analyse séquentielle de quelque 80 000 documents tout en donnant des résultats exploitables, sur support électronique, aux États membres concernés à propos d'une opération menée en Allemagne;
- l'OLAF Intelligence a mis au point un logiciel spécial permettant de démontrer qu'une société surfacturait la Commission pour des informations et conseils au public sur des questions ayant trait à l'UE, en Suède, en gonflant le nombre d'enquêtes reçues. L'analyse a montré qu'un nombre important d'adresses e-mail prétendument utilisées n'existaient pas et qu'un nombre tout aussi important d'adresses n'avaient été créées que pour poser la question.

2.3. Technologie d'information

Les tâches du service informatique de l'OLAF sont les suivantes:

- établir, maintenir et utiliser l'infrastructure de services informatiques de l'Office en particulier en ce qui concerne la sécurité de ces infrastructures;
- développer, maintenir et soutenir les systèmes de technologie d'information nécessaires pour la collecte et le traitement d'informations concernant les fraudes; et
- fournir ses services et son assistance aux États membres pour AFIS/SID (Système d'information douanier).

Pendant la période analysée, une infrastructure solide en matière de technologie et d'information a été mise au point afin de favoriser la confiance à l'égard des collections de données, de leur stockage et de leur analyse.

L'unité TI a contribué à l'informatisation et à la modernisation des procédures internes de l'OLAF. La recherche de textes complets et la recherche de structures complètes dans le CMS de l'OLAF est désormais possible grâce à ces efforts. Une première version d'un système d'analyse de données a été développée (**OASYS**, **SYStem d'Analyse de l'OLAF**) qui permet à des utilisateurs sélectionnés de produire des statistiques, en temps opportun, sur les activités d'enquête de l'OLAF.

En juillet 2002, le directeur général a mis sur pied un groupe de travail afin de procéder à un réexamen du système de gestion et de mener une étude de faisabilité en vue de la création d'un système de gestion électronique des documents à l'OLAF.

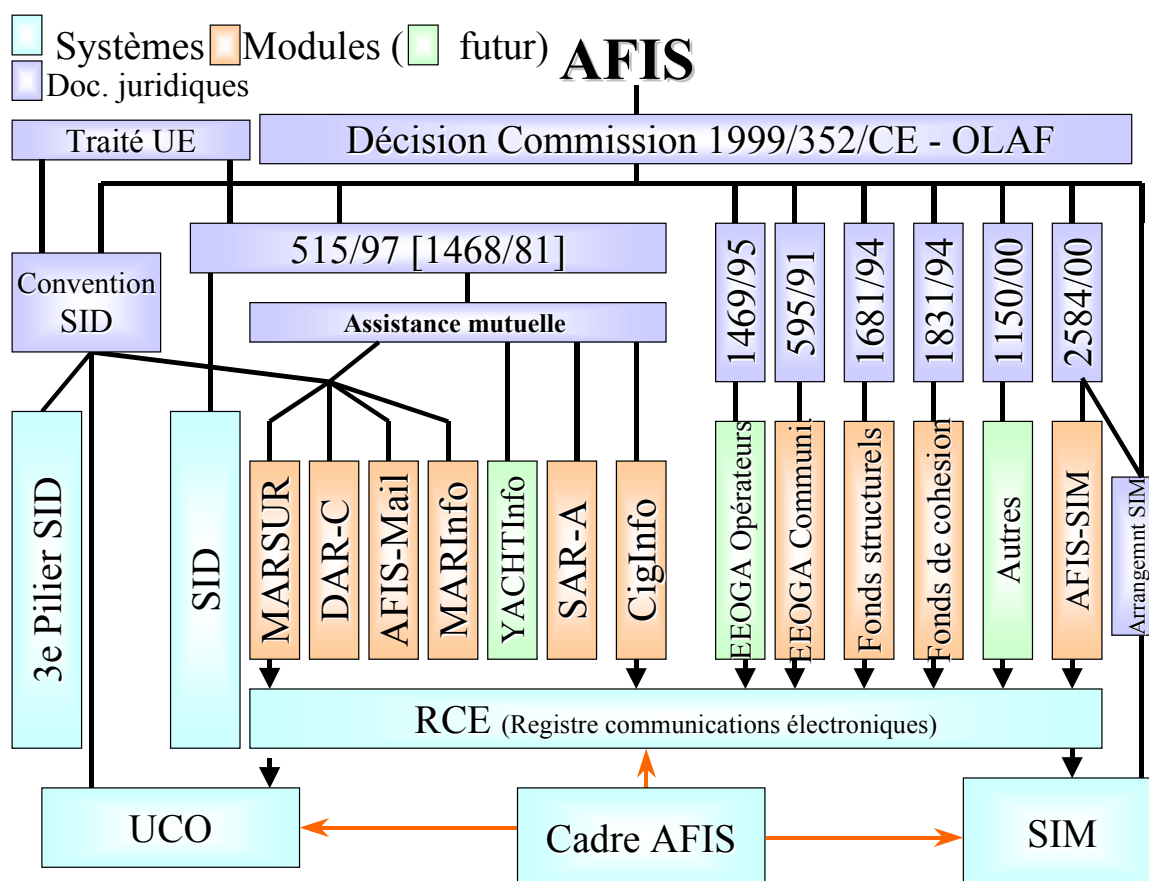
2.4. Échange d'informations avec les États membres

Les principaux moyens de coopération avec les États membres passent par l'accord d'assistance mutuelle et par AFIS/SID (Système d'information douanier). Plus de 3 000 utilisateurs ont accédé à plus de 800 terminaux AFIS pour échanger en moyenne 2 500 messages par jour. L'OLAF s'emploie à perfectionner AFIS et a passé plusieurs nouveaux contrats à cette fin.

L'OLAF a réalisé des progrès en matière de développement du *système d'information douanier*, en coopération avec les États membres dont plusieurs ont détaché des experts techniques à l'OLAF afin de l'aider dans cette tâche.

Le graphique 2.1 illustre l'étendue de la responsabilité de l'OLAF et la façon dont divers actes juridiques sont exécutés dans une architecture IT commune. C'est cette architecture du système d'information antifraude qui exécute le règlement du Conseil (CE) n° 515/97 relatif à l'assistance mutuelle dans le domaine des douanes et de la convention SID. L'OLAF collecte et analyse également les données relatives aux fraudes par le biais du *registre de communication électronique* qui permet d'assurer les échanges de textes entre les États membres et l'OLAF.

Graphique 2.1 – Base juridique telle que mise en oeuvre par le biais de AFIS



Dans le domaine douanier, les activités sont régies par le règlement (CE) du Conseil n° 515/97. Celui-ci prévoit un *système d'information douanier* (SID), une *surveillance maritime* (MARSUR), un *dispositif d'alerte rapide pour les douanes*, (DAR-C), *des informations maritimes* (MARInfo, YACHTInfo), un *système d'alerte rapide pour les accises* (SAR-A), et des informations sur les saisies de *cigarettes* (CigInfo). Il constitue également la base juridique de *AFIS Mail*, qui permet d'assurer l'échange de textes entre les partenaires AFIS.

Dans le contexte du règlement n° 515/97 du Conseil, un certain nombre de règlements de la Commission et de décisions de comités prévoient l'échange d'informations structurées dans un certain nombre de domaines. Ils constituent la base juridique pour les modules AFIS utilisés par les États membres pour rendre compte à la Commission. Ces modules incluent le module *Fonds agricoles* (FEOGA communications), le *module opérateurs FEOGA* (en développement), le *module fonds structurel* et le *module fonds de cohésion*. Enfin, le *système d'information mutuel* (SIM) traite spécifiquement des exportations à destination de la Russie, domaine présentant des risques élevés pour les fonds communautaires. Il est fondé sur *l'arrangement administratif SIM* conclu entre l'OLAF et la fédération de Russie. Plus de 7 000 messages ont été échangés pendant la première année de fonctionnement.

La *convention SID* prévoit la création et la mise en oeuvre d'un système central d'informations douanières afin de couvrir les compétences du troisième pilier (c'est-à-dire drogue, blanchiment d'argent, etc.). *L'unité de contrôle des opérations* est sollicitée régulièrement pour mener les exercices antifraudes spécifiques impliquant les États membres et des pays tiers. Ces exercices sont de plus en plus virtuels, en ce sens qu'il n'existe pas de régie de contrôle centrale à laquelle tous les participants prendraient part. Quand *l'unité de contrôle des opérations* s'étend à des opérations couvertes par le troisième pilier, ce sont des éléments de l'infrastructure AFIS qui sont sollicités (3e pilier SID) sans intervention de l'OLAF.

L'OLAF collabore avec les États membres afin de simplifier et de préciser les bases juridiques en vue de l'échange d'informations des États membres dans divers secteurs de la politique européenne.

3. ACTIVITES OPERATIONNELLES: APPUI ET RENFORCEMENT

3.1. Renforcement de la dimension judiciaire

L'OLAF s'emploie à renforcer la dimension judiciaire dans la lutte contre la fraude, dans la ligne de l'approche stratégique globale de la Commission du 28 juin 2000 (COM (2000) 358 final). Aussi faut-il que l'OLAF garantisse la légalité et la qualité des procédures, dont la dimension pénale, et assure une coordination efficace entre les autorités des États membres chargées des poursuites.

À cette fin, les juristes de l'OLAF fournissent des conseils en ce qui concerne la mise au point de sa méthodologie générale d'enquêtes et traduisent cette méthodologie dans des orientations pratiques destinées aux enquêteurs. Ils fournissent également les avis juridiques dans certains cas spécifiques nécessitant une interprétation du cadre juridique communautaire régissant les tâches en matière d'enquête, telles que le respect des droits fondamentaux des personnes soumises à enquête, la protection des données personnelles, le secret professionnel, l'étendue des immunités et l'accès aux documents.

L'OLAF n'est pas habilitée à entamer des actions devant les tribunaux des États membres ou à exécuter des procédures disciplinaires au sein des institutions européennes. S'il semble, à la suite d'enquêtes, que des poursuites ou procédures disciplinaires (ou les deux) s'imposent, l'OLAF transmet le dossier à l'autorité compétente. Aussi est-il important pour l'OLAF de mener des enquêtes d'une façon qui réponde aux critères des procédures judiciaires dans l'État membre (les États membres) concerné(s). L'unité de magistrats veille à ce qu'une assistance juridique appropriée soit fournie à tous les stades de l'enquête afin de répondre aux exigences du droit national. L'objectif est ainsi d'éviter des erreurs de procédure pouvant porter préjudice à la poursuite éventuelle de l'affaire.

Trois procédures distinctes ont été mises sur pied aux fins des interviews en cours d'enquête. Ces procédures tiennent compte des positions juridiques différentes des personnes interrogées et visent à assurer l'efficacité et la protection des droits fondamentaux. Un avis juridique est fourni également afin d'évaluer la légitimité des plaintes de la part de personnes faisant l'objet d'une enquête de l'OLAF.

L'OLAF travaille en étroite coopération avec le service juridique de la Commission lorsque des actions sont entamées devant les tribunaux de la Communauté mettant en jeu le cadre législatif de l'OLAF, son indépendance et le suivi de ses enquêtes.

3.2. Suivi législatif

La phase opérationnelle des travaux de l'OLAF prend fin avec l'achèvement du rapport d'enquête. Toutefois, l'enquête peut avoir identifié des faiblesses dans la législation ou les systèmes de contrôles, même si une fraude n'a pas été détectée. La fonction du suivi "législatif" vise à exploiter ces leçons afin de pouvoir améliorer la législation existante et d'intégrer pleinement l'expérience dans la nouvelle législation. Par exemple, des accords avec des pays tiers sont actuellement en négociation afin d'y inclure des clauses plus strictes en matière de coopération administrative et financière permettant de résoudre le problème des fausses déclarations d'origine des marchandises. Faisant fond sur cette expérience, la Commission a confié à l'OLAF la

mise au point d'un système d'"étanchéité à la fraude"³ afin de renforcer l'aspect préventif de la protection des intérêts financiers de la Communauté.

Les juristes de l'OLAF établissent des propositions de dispositions réglementaires afin de résoudre les problèmes relevant du domaine de compétence de la Commission et de fournir des avis sur l'établissement d'arrangements pratiques de coopération avec d'autres instances telles qu'Europol et Eurojust.

3.3. Suivi administratif et financier

Le suivi administratif vise à identifier les leçons de nature non financière résultant des activités opérationnelles et à assurer la conformité avec les obligations issues du droit communautaire ou national. Les recommandations faisant suite à l'enquête de l'OLAF peuvent être adressées aux administrations nationales, par exemple afin qu'elles modifient leur système de contrôle en vue de la protection des intérêts financiers de la Communauté.

Quand l'OLAF, lors d'une enquête, a détecté des irrégularités, y compris des fraudes, le rapport d'enquête sert de base à l'action en recouvrement par les États membres ou par la Commission, selon que c'est l'un ou l'autre qui gère la dépense. Au-delà de la simple transmission du rapport d'enquête aux fins d'un recouvrement, l'OLAF fournit également son expertise à la personne responsable du recouvrement du montant en jeu.

Dans le domaine des ressources propres, l'Office assure, en coopération avec la DG Budget, le suivi financier d'affaires clôturées et collecte des informations sur le recouvrement exécuté par les États membres. L'OLAF coopère avec la DG Budget aux fins d'une analyse détaillée de certaines affaires sélectionnées.

Dans le domaine des mesures structurelles et du FEOGA, la gestion est partagée avec les États membres. Le suivi, dans ces domaines, consiste tout d'abord à établir les contacts nécessaires avec les services responsables de la Commission afin de s'assurer que les mesures appropriées soient réellement prises. L'OLAF est consulté également par les services responsables de la Commission avant la clôture officielle de programmes structurels particuliers.

Dans le domaine agricole (FEOGA-Garantie), le suivi couvre à la fois les affaires communiquées par les États membres dans le cadre de leurs obligations réglementaires en vertu du règlement (CE) du Conseil n° 595/91 et les affaires traitées par l'Office (soit au niveau d'enquêtes, soit au niveau de la coordination).

Si les États membres sont responsables des mesures de recouvrement, l'OLAF veille à leur faire part des irrégularités identifiées conformément à leurs obligations juridiques et à actualiser cette communication afin que la Commission puisse publier un tableau global, dans son rapport sur la protection des intérêts financiers des Communautés et sur la lutte contre la fraude.

Le suivi dans le domaine des dépenses directes (dépenses gérées directement par la Commission) implique des contacts avec la direction générale qui autorise la dépense et avec le comptable de la Commission. Il peut s'étendre également à la protection de

³ Voir la Communication de la Commission du 7 novembre 2001 concernant l'étanchéité de la législation et de la gestion des contrats à la fraude (SEC(2001)2029 final).

la position de la Commission dans toute affaire civile devant un tribunal aux fins du recouvrement de fonds. Faisant suite à la communication que la Commission a adoptée sur la réforme administrative, l'OLAF a créé une nouvelle unité responsable de l'aspect financier et du suivi des irrégularités dans le domaine des dépenses directes.

4. ORGANISATION INTERNE, FORMATION ET COMMUNICATION

4.1. Structures administratives

La structure administrative de l'OLAF a fait l'objet d'un réexamen en février 2002. Les grands changements ont été les suivants:

- l'unité de magistrats était placée directement sous l'autorité du directeur général;
- au sein de la direction A, l'unité responsable du suivi administratif et financier, de la législation antifraude et du recouvrement a été scindée en trois nouvelles unités afin de refléter la portée et l'importance de ces tâches.

Au sein de la direction C, l'unité "Intelligence" a été divisée en deux unités, une pour les renseignements stratégiques, l'autre pour les renseignements opérationnels. Cette structure a pour but d'améliorer la fonction de l'OLAF en tant que fournisseur de plate-forme de services, tout en renforçant ainsi le partenariat et la coopération avec les États membres.

Pendant la période couverte par le présent rapport, l'Office a dû faire face à un certain nombre de difficultés dans l'achèvement du programme prévu de recrutement:

- la décision de l'autorité budgétaire de ne pas autoriser un certain nombre de nouveaux postes avant la fin de 2001 et l'incertitude quant au nombre de postes disponibles dans chaque catégorie et grade, ainsi que leur distribution entre fonctionnaires et personnel temporaire, a retardé le lancement des procédures de recrutement;
- le redéploiement à l'automne 2001 d'un certain nombre de fonctionnaires de l'OLAF vers d'autres services de la Commission a réduit considérablement le nombre de postes disponibles pour l'OLAF et a été suivi d'un nouveau départ de fonctionnaires chevronnés de l'OLAF qui ont obtenu des postes ailleurs;
- enfin, l'arrivée tardive du directeur des enquêtes et opérations a retardé l'achèvement de la structure de gestion de cette direction.

Pendant la période tout entière, 38 personnes ont quitté l'OLAF et 77 personnes ont rejoint l'OLAF. Des arrangements ont été pris afin de recruter du personnel pour les 76 postes vacants restants, principalement dans les catégories B et C, d'ici fin 2002.

4.2. Activités de formation antifraude

L'OLAF organise des activités de formation antifraude pour son personnel et pour ses partenaires opérationnels. Une formation améliorée tant des nouveaux arrivés que du personnel en place de l'OLAF a été une des priorités de l'Office pendant cette période. Un programme de formation a été mis au point afin de compléter les connaissances professionnelles des fonctionnaires de l'OLAF, hautement qualifiés dans leur domaine (police, judiciaire, finances, douane, agriculture, etc.) en les dotant des outils leur permettant de travailler dans l'environnement multiculturel de l'OLAF et au sein des institutions européennes.

Les activités de formation antifraudes extérieures de l'Office font partie intégrante du concept de "plate-forme de services". Elles reflètent les grandes priorités de l'Office, notamment la préparation des pays candidats à l'adhésion, l'avancement du Livre vert sur la protection, au titre du droit pénal, des intérêts financiers de la Communauté, le fonctionnement du système AFIS et la protection de l'euro. Toutes les activités de formation font l'objet d'une évaluation systématique.

Pendant la période couverte par le présent rapport, l'OLAF a contribué à organiser et/ou cofinancer 28 séminaires. Parmi ceux-ci 13 ont été organisés en coopération avec des partenaires nationaux tels que les autorités de police ou douanières, 3 avec le Bureau OLAF-Pologne, 3 avec TAIEX et 9 avec des associations de juristes européens. Plus de 1 600 personnes ont assisté à ces séminaires.

Enfin, l'OLAF a participé à 130 autres conférences et séminaires auxquels elle n'a contribué ni financièrement ni du point de vue de l'organisation.

4.3. Communication et stratégie de l'information

L'OLAF soutient son indépendance opérationnelle au moyen de sa propre stratégie de communication. L'objectif est d'être aussi ouvert que possible dans les limites des contraintes imposées par la législation nationale et communautaire, la nécessité de protéger les enquêtes et le respect des droits fondamentaux du suspect.

Pendant la période en question, on a identifié plusieurs centaines d'interviews ou d'autres contacts entre le directeur général de l'OLAF ou le porte-parole de l'OLAF et des représentants des médias. Le site OLAF sur la toile a été amélioré afin de fournir au grand public des informations de base concernant l'OLAF. Une salle de presse internet a également été créée.

En 2001, l'OLAF a créé le réseau de communicateurs antifraudes qui réunit de nombreux porte-parole et autres responsables de relations publiques ainsi que les agents chargés de l'information dans les administrations répressives nationales avec qui l'OLAF coopère. L'objectif consiste à améliorer le niveau de communication avec le citoyen européen sur la protection des intérêts financiers de la Communauté.

5. COOPERATION AVEC LES PARTENAIRES DE L'OFFICE DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

5.1. Lutte contre la contrefaçon de l'euro

Outre les fonctions législatives et activités de formation qui sont les siennes, l'OLAF assume une responsabilité opérationnelle technique dans le domaine de la protection de l'euro. Il s'agit de la protection des pièces libellées en euro contre la fraude et la contrefaçon.

La législation communautaire assigne la responsabilité des pièces libellées en euro principalement aux États membres. Toutefois, il faut atteindre un niveau comparable de protection contre la fraude et la contrefaçon dans les États membres qui ont invité la Commission à coordonner les mesures qu'ils ont prises en vue de protéger les pièces libellées en euro. C'est la raison pour laquelle la Commission a créé le groupe d'experts chargé de la contrefaçon des pièces. Ce groupe est géré et présidé par l'OLAF. Il réunit des experts de tous les États membres, de la Banque centrale européenne et d'Europol afin d'assurer la mise en oeuvre d'un schéma technique permettant de s'occuper de la contrefaçon des pièces libellées en euro, adopté par ECOFIN (réunion du Conseil: ministres des finances).

La pierre angulaire de cette structure technique est constituée par le Centre technique et scientifique européen (CTSE) opérationnel depuis octobre 2001. Il s'agit d'une entité administrative indépendante qui a son siège à la Monnaie de Paris et qui est gérée par deux fonctionnaires de l'OLAF. La Monnaie de Paris met son expertise sur la contrefaçon des pièces à la disposition du Centre technique et scientifique européen.

Le CTSE a pour tâche principale d'analyser et de classer les pièces libellées en euro contrefaites présentant un degré élevé de risque pour les citoyens UE. Parmi les autres tâches, citons l'aide technique directe au Centre national des pièces de monnaie et aux autorités policières, la contribution au développement de la base de données des contrefaçons créées auprès de la BCE, la création d'un registre de pièces ressemblant à une pièce de monnaie pouvant faire l'objet d'abus et la collaboration technique avec le secteur industriel des appareils à pièces de monnaie.

Le premier rapport du CTSE a été publié en avril 2002. Peu de pièces de monnaie contrefaites ont été détectées au cours des six premiers mois. Toutefois, des pièces libellées en euro contrefaites, de haute qualité, commencent maintenant à apparaître. Le CTSE alerte les autorités compétentes et procède aux premières évaluations des contrefaçons.

En décembre 2001, le Conseil a adopté la proposition de la Commission/OLAF concernant le programme Pericles en vue de la protection de l'euro contre la contrefaçon. Ce programme cofinance des projets afin de sensibiliser davantage à la dimension communautaire de la nouvelle monnaie. Il facilite également les échanges d'informations et apporte une aide technique, scientifique et opérationnelle. L'OLAF met en oeuvre ce programme en partenariat avec les États membres. Le budget total est de 4 millions d'euros pour la période 2002-2005.

5.2. Aide aux pays candidats

Afin de s'assurer que les intérêts financiers de la Communauté soient effectivement protégés dans les pays candidats, tant avant qu'après l'adhésion, l'OLAF a soutenu les efforts de la Commission visant à renforcer la capacité institutionnelle de ceux-ci à prévenir et à combattre la fraude. L'Office a encouragé en particulier les pays candidats à mettre en place des structures ou services de coordination antifraudes opérationnellement indépendants, responsables de la coordination de tous les aspects législatifs, administratifs et opérationnels de la protection des intérêts financiers des Communautés dans le pays concerné. La plupart des pays candidats ont déjà réalisé d'importants progrès dans la mise en place de ces structures ou services.

En Pologne, un projet antifraude financé dans le cadre du programme PHARE, a été mis en oeuvre depuis 2001 en étroite coopération avec l'OLAF. Ce projet, d'un budget de 3,5 millions d'euros vise à créer une structure antifraude horizontale multidisciplinaire. Un fonctionnaire de l'OLAF et trois experts des États membres ont été détachés à Varsovie afin d'aider les autorités polonaises à créer ce service de coordination antifraude. Bien que la mise en oeuvre de ce projet se soit heurtée une fois de plus à de nombreuses difficultés de nature locale, il a néanmoins permis de se faire des idées précises quant à la gestion de projets des pays candidats visant à créer des institutions.

Pendant la période analysée, 27 affaires ont été examinées et quatre enquêtes ont été menées par les autorités polonaises dans le cadre du programme PHARE. Sept cas ont été clôturés comme n'étant pas des irrégularités et 16 cas sont toujours en cours d'examen. En outre, la coopération administrative entre les agents de l'OLAF et les diverses autorités polonaises ont débouché sur l'ouverture de quatre enquêtes par l'OLAF.

Dans un cas, dans le secteur agricole, relatif à des allégations d'abus de financement au titre du programme PHARE et de non-respect des règles de marchés publics, les enquêteurs de l'OLAF ont coopéré avec leurs collègues polonais notamment en prenant part aux visites mixtes des instances publiques. Cette enquête qui est toujours en cours a déjà débouché sur le recouvrement de près de 3 millions d'euros au titre des financements PHARE et de dizaines de milliers d'euros pour le budget national. Il a débouché également sur un réexamen des procédures de délivrance des certificats d'origine par les autorités nationales concernées. Le bureau du procureur polonais a entamé des procédures pénales à l'encontre d'anciens fonctionnaires polonais.

Programme PHARE multipays

Se fondant sur l'expérience acquise en Pologne, le 16 mai 2002 la Commission a approuvé un programme PHARE multipays visant à assister 10 pays candidats dans la mise en place de services ou de structures de coordination antifraudes. L'OLAF a été étroitement impliqué dans la préparation du projet et coopérera à sa mise en oeuvre. La mise en oeuvre du projet devrait commencer au début de 2003. L'Office envisage la possibilité de nommer des agents de liaison dans certains des pays candidats à compter de 2003.

ANNEXE

Procédures d'enquête de l'OLAF

1. LES DIFFERENTS TYPES D'AFFAIRES

La législation dans le cadre de laquelle opère l'OLAF, établit une distinction entre *enquêtes internes* et *enquêtes externes* (articles 4 et 3 du règlement n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil).

Les *enquêtes internes* concernent des enquêtes au sein des institutions européennes. (Il peut cependant n'y avoir aucun lien entre les irrégularités suspectées dans les institutions et les irrégularités à l'extérieur de celles-ci. En guise d'exemple, citons la corruption de fonctionnaires en tant qu'élément d'une fraude plus vaste dans le domaine de la passation de contrats ou du paiement d'aides financières au titre du budget CE.) Bien que le nombre d'affaires internes ne représente qu'une faible part du total, certaines de ces affaires sont particulièrement complexes et significatives. La part globale des ressources de l'OLAF consacrée aux affaires internes est relativement élevée.

Les *enquêtes externes* sont celles qui ont lieu en dehors des institutions européennes.

Aux fins de la gestion et aux fins statistiques cependant l'OLAF établit une distinction entre différents types d'affaires faisant toutes l'objet d'un examen dans le respect des pouvoirs propres aux enquêtes externes:

affaires externes pour lesquelles l'OLAF fournit la majorité des ressources en vue de l'enquête;

affaires de coordination pour lesquelles le rôle premier de l'OLAF est de coordonner les activités d'autres autorités chargées des enquêtes;

affaires d'assistance pénale pour lesquelles l'OLAF est invité par les autorités compétentes à les aider à mener des enquêtes pénales.

Citons encore deux autres catégories d'affaires:

les affaires de suivi pour lesquelles l'OLAF fournit des informations à l'autorité nationale mais assure un suivi officiel des conclusions afin de veiller à ce que les leçons à tirer soient identifiées et publiées;

"Non-cas" pour lesquels l'OLAF décide de ne pas ouvrir de dossier. La politique de l'OLAF consiste à prendre une décision officielle sur la question de savoir s'il convient ou non d'effectuer une enquête sur chaque communication qu'il reçoit laissant entendre qu'une irrégularité aurait pu être commise. Ceci exige d'importantes ressources mais permet de donner au public l'assurance que les obligations de fraude n'ont pas été ignorées. Souvent un premier examen de ce matériel montre qu'il n'y a pas de risque pour les finances communautaires ni de violation de la législation communautaire, mais qu'il pourrait y avoir une violation de la législation nationale telle qu'évasion fiscale ou de limitation des possibilités d'utilisation des terres au titre de la

législation en matière d'aménagement du territoire. Dans ce cas l'OLAF classe l'affaire comme "non-cas" et transmet les informations aux autorités nationales, le cas échéant. Dans d'autres cas les allégations sont manifestement sans fondement ou revêtent un caractère personnel. Ces cas sont classés comme "non-cas".

2. LA PROCEDURE D'ENQUETE

2.1. Traitement initial de l'information

Toutes les communications concernant d'éventuelles fraudes arrivant à l'Office sont tout d'abord enregistrées systématiquement dans la base CMS et reçoivent un numéro d'ordre que lui attribue le système et qui ne peut être ni effacé ni modifié.

Dès qu'une communication a été enregistrée dans la base de données CMS, elle reçoit automatiquement le statut "*en cours d'examen*". Il s'agit d'une phase préalable à l'enquête au cours de laquelle l'information reçue fait l'objet d'un examen rigoureux. D'autres sources d'informations disponibles sont consultées au besoin par l'Office afin de savoir si:

1. l'information est suffisante à première vue pour démontrer que les intérêts (financiers) de l'UE peuvent subir un préjudice et
2. qu'il y a suffisamment de motifs pour justifier l'ouverture d'une enquête.

2.2. Décision concernant l'ouverture d'une affaire

La décision d'ouvrir une affaire est prise par le comité directeur de l'OLAF sous l'autorité déléguée par le directeur général. Le comité directeur est présidé par le directeur des enquêtes et des opérations. Des représentants de la police, de la direction législation et affaires juridiques, de la direction intelligence et de l'unité des magistrats font partie du comité directeur ainsi que des collègues responsables des enquêtes afin de garantir une coopération opérationnelle et la cohérence au sein de l'Office. Le directeur général prend personnellement peu de décisions, par exemple quand il y a désaccord au sein du comité directeur, mais garde la responsabilité finale de toutes les décisions.

Si les motifs ne sont pas suffisants pour justifier l'ouverture d'une affaire, le dossier est clos comme étant un "non-cas".

2.3. Étapes dans le cycle de vie d'une affaire

Affaires ouvertes

Après une phase d'évaluation initiale où les preuves semblent être suffisantes pour garantir l'ouverture d'une enquête, une affaire est officiellement ouverte. Le but de l'enquête est de déterminer si une fraude ou une irrégularité a été commise et, le cas échéant, d'estimer l'impact sur le budget communautaire.

Affaires clôturées

Clôturées - pas de suivi: Affaires où il n'y a pas eu d'irrégularités ni de fraudes et pour lesquelles aucune mesure n'a été prise.

Clôturées - avec suivi: Affaires où a été constatée une fraude ou une irrégularité et où un suivi est nécessaire. La direction A ou l'unité des magistrats de l'Office assure le suivi des recommandations de l'enquête (c'est-à-dire que tout montant pertinent doit être recouvré, des poursuites pénales doivent être entamées, etc.).

Clôturées - suivi terminé: Affaires où le suivi nécessaire a été clôturé.

À chaque stade de l'enquête, toutes les informations pertinentes sont systématiquement saisies dans la base CMS afin i) d'assurer que le fichier des affaires de l'Office soit traité efficacement et ii) de permettre à l'Office de répondre aux exigences de compte rendu au comité de surveillance, au Parlement européen et aux contribuables européens.