

Réussites et Défis de l'Office Européen de Lutte Antifraude

Jean-Pierre Pétillon

eu crim

European Law Forum: Prevention • Investigation • Prosecution

Article

ABSTRACT

The article addresses the successes and deficiencies of OLAF. The European Commission created OLAF in 1999. In ten years, the Office was able to establish itself as a truly independent investigation service at the disposal of the European Institutions and the Member States with the objective of protecting the financial interests of the European Union. The challenge of creating an efficient, independent investigation service was taken up. At every moment, it has been a fight which has to continue in the future by improving the functioning of the Office and by unceasingly adapting it to the new realities of the European integration.

AUTHOR

Jean-Pierre Pétillon

CITATION SUGGESTION

J. Pétillon, "Réussites et Défis de l'Office Européen de Lutte Antifraude", 2008, Vol. 3(3), eu crim, pp154-157.
DOI: <https://doi.org/10.30709/eu-crim-2008-03>

Published in
2008, Vol. 3(3) eu crim pp 154 – 157
ISSN: 1862-6947
<https://eu crim.eu>



I. Propos introductif

Par décision du 28 avril 1999,¹ la Commission européenne a créé l'Office Européen de Lutte Anti Fraude (OLAF) qui a remplacé la task-force "Coordination de la lutte antifraude" (ci-après la task-force). L'OLAF a conservé les attributions exercées jusque-là par la task-force, à savoir conduire des enquêtes administratives. L'Office s'est vu confier des missions nouvelles : conduire des enquêtes en toute indépendance, effectuer des enquêtes relatives au comportement des fonctionnaires ou agents des Institutions, organes ou organismes communautaires susceptibles de poursuites disciplinaires ou pénales, et être l'interlocuteur direct des autorités judiciaires. La Commission européenne a ainsi esquissé les contours nouveaux du service d'enquête des Institutions. Si la Commission a pris la décision de couper – au moins partiellement – le cordon ombilical avec son service d'enquête, cela s'est fait dans l'urgence liée aux nécessités de l'époque. Il manquait en effet à la task-force l'indépendance, une véritable compétence en matière d'enquête interne, et enfin la liaison directe avec les autorités judiciaires des Etats membres. En se focalisant volontairement sur certains aspects du travail de l'Office, cet article laissera dans l'ombre une partie de l'activité de l'OLAF notamment dans les secteurs traditionnels (douanes, agriculture etc.).

Il convient d'analyser tout d'abord ce qu'est l'OLAF aujourd'hui, afin de savoir si le saut qualitatif a été réel et effectif. D'autre part, au bout de dix années de fonctionnement, il convient de s'interroger sur les défis à venir. L'OLAF n'est pas un aboutissement en soi mais un service toujours en devenir.

II. Qu'est-ce que l'OLAF aujourd'hui?

C'est tout d'abord un service chargé d'effectuer au sein des Institutions européennes, organes ou organismes financés par le budget communautaire, des enquêtes administratives dites externes relatives à des opérateurs économiques bénéficiaires de fonds européens.² En cela l'Office a conservé les compétences de la task-force qui avait elle-même succédé à l'Unité de Coordination de la Lutte Antifraude (UCLAF).

C'est aussi un service chargé d'effectuer des enquêtes administratives dites internes au sein des Institutions, organes ou organismes de l'Union.³ Chaque Institution, organe ou organisme a expressément confié à OLAF le soin de conduire des enquêtes internes en son sein sur la base de l'accord interinstitutionnel du 25/05/1999.⁴

Toutes les enquêtes sont conduites par l'Office en toute indépendance. Le Directeur⁵ dans l'exercice de ses compétences ne sollicite ni n'accepte d'instructions de la Commission, d'aucun gouvernement ni d'aucune autre Institution, organe ou organisme.⁶ Le Directeur exerce, à l'égard du personnel de l'Office, les pouvoirs dévolus par le statut des fonctionnaires des Communautés européennes à l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) et par le régime applicable aux autres agents de ces communautés à l'autorité habilitée à conclure des contrats d'engagements.⁷ Le Directeur de l'OLAF choisit et recrute son personnel.

L'OLAF dispose pour conduire ses enquêtes d'un personnel composé de fonctionnaires des Institutions, d'agents temporaires ou d'experts nationaux détachés. Ce personnel tire son indépendance dans la conduite des enquêtes de la propre indépendance du Directeur et du lien hiérarchique qu'il a avec lui. Le Directeur ouvre, conduit et clôture en toute indépendance les enquêtes dans les domaines de compétence de l'Office. Cette notion d'indépendance dans la fonction d'enquête est essentielle. Elle est "confortée" par un Comité de Surveillance composé de cinq personnes extérieures aux Institutions, indépendantes et qualifiées. Ce Comité assure un contrôle régulier de l'exécution de la fonction d'enquête de l'Office en vue de conforter l'indépendance de l'OLAF. Il s'agit d'éviter de la part des Institutions toute atteinte à la liberté de décision du Directeur.

Si la crise de 2003 liée à la gestion de l'affaire Eurostat⁸ a pu exacerber les tensions entre la Commission européenne et l'Office, jamais cependant la Commission n'a voulu rayer d'un trait de plume ce qu'elle avait décidé en 1999 et mettre ainsi à mal l'indépendance de l'OLAF dans sa fonction d'enquête.

Sans doute est-il difficile de créer un service d'enquête performant et efficace au sein des Institutions et des Etats membres compte tenu des différentes normes juridiques applicables dans les vingt-sept pays, mais aussi en raison de la diversité des cultures d'enquêtes ou encore de la barrière des langues. Il ne fait pourtant aucun doute que l'OLAF est aujourd'hui un véritable service d'enquête indépendant avec des finalités administratives (en vue d'améliorer l'étanchéité à la fraude), financières (en vue de permettre aux Institutions de récupérer les sommes indument payées ou détournées), disciplinaires ou pénales.

Si les finalités administratives, financières et disciplinaires se conçoivent aisément, une finalité pénale pour un organe chargé d'effectuer des enquêtes administratives peut surprendre. Et pourtant le législateur communautaire l'a expressément prévue au Règlement n° 1073/99.⁹ D'autre part l'OLAF est l'interlocuteur direct des autorités policières et judiciaires¹⁰ dans les Etats membres.

Si à l'époque de l'UCLAF, les transmissions destinées aux autorités judiciaires des Etats membres devaient se faire par le canal du Secrétariat Général de la Commission européenne, depuis le 1^{er} juin 1999, le Directeur de l'Office peut transmettre de sa propre autorité des informations sur des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale à une autorité judiciaire nationale, que ce soit dans le cadre des enquêtes internes ou externes. D'autre part, après la rédaction du rapport final d'enquête externe, l'OLAF transmet ce rapport à l'autorité compétente de l'Etat membre concerné. Quand il s'agit d'une enquête interne, l'Office adresse le rapport final à l'Institution avec ses recommandations de suivi disciplinaire et/ou pénal.

Au fil du temps, l'OLAF est devenu un véritable interlocuteur des autorités judiciaires nationales. Compte tenu de la faiblesse de ses moyens d'enquête (l'Office ne dispose d'aucun pouvoir de coercition), l'OLAF a eu naturellement recours à ces autorités nationales, sans pour autant perdre sa compétence propre qui est de lutter contre la fraude aux intérêts financiers de la Communauté. L'Office en s'adressant à une autorité judiciaire nationale en vue de conduire une enquête en vertu des règles légales nationales ne se dessaisit jamais de sa propre compétence qui est de conduire et de conclure son enquête avec une finalité administrative et surtout financière. Pour mener à bien le suivi pénal, l'Office a su s'entourer de collaborateurs qui ont une excellente connaissance des rouages judiciaires des Etats membres et qui assurent la liaison entre ces autorités judiciaires et les enquêteurs de l'Office. Cette expertise doit être conservée et sans cesse approfondie.

A ce jour, l'OLAF est réellement un service d'enquête indépendant qui conduit de sa propre initiative des enquêtes internes aux Institutions, organes ou organismes mais aussi externes, et qui peut aussi transmettre des informations aux autorités judiciaires nationales. L'OLAF a su réellement mettre en œuvre les compétences nouvelles qui lui avaient été confiées par le législateur communautaire en 1999.

III. Les défis de l'avenir

Il convient maintenant de s'attacher à explorer quels pourraient être les défis de l'OLAF dans le futur. En effet, si l'OLAF a su prouver qu'il était un service d'enquête indépendant indispensable, force est de reconnaître qu'il ne dispose que de moyens limités qui doivent donc être utilisés à bon escient.

La question des moyens consacrés à l'activité d'enquête est un défi permanent posé à l'OLAF depuis sa création. Un peu moins de deux cents enquêteurs sont affectés aux objectifs d'enquête dévolus à l'Office. Compte tenu de la rigueur budgétaire actuelle, il y a peu de renforts à attendre dans les années à venir. De ce fait, l'Office ne pourra compter que sur ses propres forces vives et sa direction devra s'attacher à définir des

politiques d'ouvertures d'enquêtes qui soient réellement compatibles avec ses moyens humains. Sans doute faudra-t-il essayer de définir – de manière empirique mais sans dogmatisme – des seuils et des critères d'ouvertures qui devront permettre à l'Office de se concentrer sur les enquêtes (internes et externes) les plus complexes et sur celles dans lesquelles l'OLAF est seul susceptible d'apporter la plus grande valeur ajoutée.

Un autre défi que l'Office devra affronter est la formation de son personnel. En effet, si l'OLAF veut être et rester un grand service d'enquête dans lequel son personnel partage les valeurs communes que sont le professionnalisme, l'éthique et l'intégrité, il lui appartient d'offrir à toutes les personnes recrutées, une formation qui permette à ces nouveaux agents de "se fondre dans le moule" et d'acquérir ainsi une culture de service unique. Une intégration "assistée" en douceur des nouveaux arrivants paraît indispensable.

L'Office devrait aussi être amené à lancer, dans un avenir proche, une réflexion sur la création d'un corps de règles de procédure. En effet, le cadre légal qui sous-tend le travail des enquêteurs est relativement ténu. Si un Manuel permet de guider les enquêteurs dans les différentes phases des investigations, il apparaît de plus en plus clair que ce document devrait être basé sur un véritable code de procédure. C'est d'ailleurs ce que le Parlement européen a appelé récemment de ses vœux en adoptant une proposition de réforme du Règlement n° 1073/99¹¹ – réforme toujours en débat entre les Institutions.

Si l'indépendance de la fonction d'enquête de l'Office n'a pas été mise en danger au cours de ses dix premières années d'existence, il s'agit d'un défi permanent et il faudra s'assurer que cette situation perdure. Un point clef de cette indépendance se trouve dans la transmission d'informations aux autorités judiciaires des Etats membres et le suivi donné par ces autorités nationales. Certes, chaque pays membre dispose de son propre cadre légal (code pénal et code de procédure), mais chaque pays membre doit offrir une protection équivalente aux intérêts financiers des Communautés à celle qu'il accorde à la protection de ses propres intérêts financiers. Si cette affirmation existe,¹² il convient néanmoins de la rappeler sans cesse aux autorités nationales. Les politiques pénales des Etats membres ont malheureusement souvent des objectifs qui n'englobent pas forcément ni naturellement la protection des intérêts financiers des Communautés. Il appartient donc à l'OLAF d'être présent sur le terrain, au contact de ces autorités nationales et notamment judiciaires afin de leur rappeler leurs obligations et d'offrir, si nécessaire, la collaboration des services de la Commission.

Un autre défi, plus lointain peut-être, viendra en cas de ratification du Traité de Lisbonne, de la possible création d'un Parquet européen pour la protection des intérêts financiers communautaires.¹³ Cette création qui est envisagée par le Traité pourra se faire – en cas d'absence d'unanimité – si au moins neuf Etats membres le décident ainsi, à partir d'Eurojust. OLAF entretient déjà des rapports réguliers avec Eurojust. Certes les objectifs des deux services ne sont pas identiques, les compétences d'Eurojust étant plus larges que celles de l'OLAF. Mais si le Parquet européen voit le jour, il conviendra de ne pas perdre de vue les compétences spécifiques engrangées par l'OLAF pendant de longues années. Dans tous les cas de figure, il sera toujours nécessaire de faire appel à des spécialistes rompus aux techniques d'enquête au sein des Institutions communautaires. Dans ce contexte l'Office – sans doute redessiné, peut-être fusionné avec Europol – sera un interlocuteur incontournable car disposant seul d'une véritable expertise.

IV. Conclusion

L'OLAF créé il y a dix ans n'est pas encore un service d'enquête aussi "abouti" que ceux qui existent dans les Etats membres, et, à l'image de la construction européenne, il doit encore s'adapter, se transformer. C'est une exigence de tous les jours.

Si la création d'un Parquet européen n'est ni pour demain, ni pour après demain, en attendant il ne faut pas perdre de vue cette perspective et d'ores et déjà permettre à l'OLAF d'être prêt. Qualitativement, ce dernier défi sera sans aucun doute le plus complexe à relever, mais il ne pourra se réaliser que si l'OLAF est en mesure de conserver son indépendance et de gagner la confiance des autorités judiciaires des Etats membres avec l'aide d'un personnel à la hauteur des enjeux.

1. JOCE L 136 du 31/05/1999.↔
2. Règlement n° 1073/99 du 25/05/1999 – JOCE L 136 du 31/05/1999 art. 1^{er}.1↔
3. Règlement n° 1073/99 du 25/05/1999 – JOCE L 136 du 31/05/1999 art. 1^{er}.3↔
4. JOCE L 136 du 31/05/1999.↔
5. Le mot « directeur » est le terme consacré par le Règlement n°1073/99 pour désigner le responsable de l'Office. Il a en réalité rang de Directeur Général au même titre que les autres responsables des Directions Générales de la Commission européenne.↔
6. Règlement n° 1073/99 du 25/05/1999 – JOCE L 136 du 31/05/1999 art. 12.3.↔
7. Décision de la Commission n° 1999/352/CE du 28/04/1999 art. 6.1.↔
8. Entre 2000 et 2003, OLAF a conduit plusieurs enquêtes internes et externes concernant la gestion de fonds communautaires par la DG ESTAT à Luxembourg. Certains aspects confidentiels relatifs à ces enquêtes ont été divulgués par la presse courant 2003 et ont entraîné une importante pression des Parlementaires européens sur la Commission. L'OLAF s'est de ce fait également trouvé en difficulté en raison de cette situation.↔
9. Règlement n° 1073/99 du 25/05/1999 – JOCE L 136 du 31/05/1999 art. 9 et art. 10.↔
10. Décision de la Commission n° 1999/352/CE du 28/04/1999 art. 2.6.↔
11. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2008-0394+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>. Voir article 15 bis page 68.↔
12. Article 280 al. 2 du Traité instituant la Communauté Européenne. ↔
13. Voir si ratification article 86 du TFUE.↔

COPYRIGHT/DISCLAIMER

© The Author(s). Published by the Max Planck Institute for the Study of Crime, Security and Law. This is an open access article published under the terms of the Creative Commons Attribution-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-ND 4.0) licence. This permits users to share (copy and redistribute) the material in any medium or format for any purpose, even commercially, provided that appropriate credit is given, a link to the license is provided, and changes are indicated. If users remix, transform, or build upon the material, they may not distribute the modified material. For details, see <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>.

Views and opinions expressed in the material contained in eucrim are those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the editors, the editorial board, the publisher, the European Union, the European Commission, or other contributors. Sole responsibility lies with the author of the contribution. The publisher and the European Commission are not responsible for any use that may be made of the information contained therein.

About eucrim

eucrim is the leading journal serving as a European forum for insight and debate on criminal and “criministrative” law. For over 20 years, it has brought together practitioners, academics, and policymakers to exchange ideas and shape the future of European justice. From its inception, eucrim has placed focus on the protection of the EU’s financial interests – a key driver of European integration in “criministrative” justice policy.

Editorially reviewed articles published in English, French, or German, are complemented by timely news and analysis of legal and policy developments across Europe.

All content is freely accessible at <https://eucrim.eu>, with four online and print issues published annually.

Stay informed by emailing to eucrim-subscribe@csl.mpg.de to receive alerts for new releases.

The project is co-financed by the [Union Anti-Fraud Programme \(UAFP\)](#), managed by the [European Anti-Fraud Office \(OLAF\)](#).



**Co-funded by
the European Union**