

IV

*(Informations)*INFORMATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS
ET ORGANES DE L'UNION EUROPÉENNECOMMISSION
COMITÉ DE SURVEILLANCE DE L'OLAF**Rapport d'activité du comité de surveillance de l'OLAF****Juin 2008 – mai 2009**

(2009/C 000/01)

Membres du comité de surveillance de l'OLAF**Luis LÓPEZ SANZ-ARANGUEZ**

Président

Procureur à la Cour suprême, Espagne

Kálmán GYÖRGYIConseiller principal auprès du ministre de la justice et de la police,
procureur général de la République de Hongrie (à la retraite), Hongrie**Peter STRÖMBERG**

Directeur du conseil de surveillance des experts-comptables, Suède

Diemut R. THEATO

Ancienne membre du Parlement européen, ancienne présidente de la commission du contrôle budgétaire, Allemagne

Rosalind WRIGHT

Présidente du groupe consultatif sur la fraude, Royaume-Uni

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
PRÉFACE DU PRÉSIDENT AU RAPPORT D'ACTIVITÉ DU COMITÉ DE SURVEILLANCE	0
INTRODUCTION	0
I LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU COMITÉ DE SURVEILLANCE	0
I – 1. Les réunions	0
I – 2. Les rapporteurs	0
I – 3. Le secrétariat	0
II LA FONCTION D'ENQUÊTE DE L'OLAF	0
II – 1. Le contrôle de la fonction d'enquête de l'OLAF: le renforcement de l'indépendance de l'Office	0
II – 1.1. Le contrôle régulier reposant sur les informations transmises au comité de surveillance par le directeur général de l'OLAF [article 11, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 1073/1999] ...	0
II – 1.1.1. Les enquêtes engagées depuis plus de neuf mois	0
II – 1.1.2. Recommandations aux institutions	0
II – 1.1.3. Cas exigeant la transmission d'informations aux autorités judiciaires nationales: l'effet de l'arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire T-48/05	0
II – 1.2. La politique «de minimis» de l'OLAF: malversations mineures pouvant être traitées de manière satisfaisante par d'autres services	0
II – 1.3. Contrôle régulier à l'initiative du comité de surveillance [article 11, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1073/1999]	0
II – 1.3.1. Planification et conduite stratégique des enquêtes	0
II – 2. Règles de procédure des enquêtes de l'OLAF: manuel de l'OLAF – procédures opérationnelles	0
II – 3. Organisation administrative, budget et politique du personnel en relation avec la fonction d'enquête de l'OLAF	0
III RELATIONS AVEC L'OLAF, LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET LES PARTENAIRES ET INTERVENANTS DE L'OLAF	0
III – 1. Relations avec l'OLAF	0
III – 2. Relations avec les institutions communautaires et les partenaires et intervenants de l'OLAF ..	0
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	0
ANNEXE 1 Calendrier des réunions du comité de surveillance	0
ANNEXE 2 Liste des avis adoptés par le comité de surveillance entre le 1 ^{er} juin 2008 et le 31 mai 2009	0
ANNEXE 3 Avis n° 5/2008 La politique de minimis de l'OLAF	0
ANNEXE 4 Avis n° 1/2009 Plan de gestion annuel de l'OLAF pour 2009	0
ANNEXE 5 Avis n° 2/2009 Rapports de l'OLAF relatifs aux enquêtes engagées depuis neuf mois	0
ANNEXE 6 Avis n° 3/2009 Avant-projet de budget de l'OLAF pour 2010	0

PRÉFACE DU PRÉSIDENT AU RAPPORT D'ACTIVITÉ DU COMITÉ DE SURVEILLANCE

Je suis heureux de soumettre le troisième rapport d'activité du comité de surveillance actuel de l'OLAF, couvrant la période comprise entre juin 2008 et mai 2009.

Le comité de surveillance a maintenant terminé son premier mandat, et forts de l'expérience acquise au cours de ces trois années, nous espérons poursuivre notre engagement inconditionnel en faveur de l'amélioration de l'efficacité de l'OLAF, en menant à cette fin la tâche importante qui nous a été confiée et en œuvrant intensivement au renforcement de son indépendance.

Le comité de surveillance entend mener son rôle, à savoir renforcer et garantir l'indépendance de l'OLAF et aider son directeur général à s'acquitter de ses responsabilités, d'une manière propre à fournir au mieux à l'OLAF l'appui et les conseils nécessaires pour lui permettre d'accomplir efficacement sa mission d'enquêteur administratif, complètement autonome vis-à-vis des pressions et ingérences extérieures. Plus l'OLAF pourra transmettre une image de rigueur et d'impartialité opérationnelle, plus il sera en mesure de se défendre face aux critiques injustifiées, de quelque source que ce soit, et, partant, de garantir sa capacité à mener à bien ses tâches en toute indépendance.

Le comité de surveillance a placé au cœur de ses activités le contrôle régulier des enquêtes de l'OLAF. Citons comme exemple de ses activités dans ce domaine l'avis n° 2/2009 du comité de surveillance relatif aux enquêtes engagées depuis plus de neuf mois. Utilisant une méthode rigoureuse pour étudier des rapports au cas par cas, cet avis met en exergue plusieurs lacunes dans la conduite des enquêtes, dont certaines concernent des facteurs opérationnels tandis que d'autres résultent de déficiences au niveau de la planification ou de l'organisation interne. Le comité de surveillance a recommandé d'apporter certains changements aux méthodes opérationnelles de l'OLAF qui devraient permettre de résoudre ces problèmes.

Le comité de surveillance n'a cessé de soutenir qu'il est nécessaire d'établir des règles procédurales claires pouvant être utilisées pour orienter les enquêteurs de l'OLAF et qui doivent être portées à la connaissance des personnes concernées par une enquête afin de protéger leurs droits. Il est communément admis que le manuel de procédures de l'OLAF de 2005 actuellement en vigueur ne remplit pas ces objectifs. Le comité de surveillance a connaissance des mesures prises pendant la période de référence par l'OLAF pour actualiser ce manuel. Toutefois, ce processus, quoiqu'il ait eu des effets positifs, est encore en cours, et de nombreux efforts restent à faire avant qu'un guide pratique destiné aux enquêteurs soit prêt.

Les restrictions budgétaires qui touchent toutes les institutions européennes touchent également l'OLAF. Le budget 2010 ne prévoit aucun poste supplémentaire pour l'Office, ce qui implique que ce dernier doive consentir des efforts supplémentaires pour améliorer la planification, la gestion et l'utilisation satisfaisante des ressources existantes. Le comité de surveillance a à nouveau recommandé à l'OLAF d'affecter la majorité de son personnel à son activité centrale, les enquêtes opérationnelles.

Au cours de la période couverte par le présent rapport, la réforme de la base juridique de l'OLAF, à savoir le règlement (CE) n° 1073/1999, a fait l'objet d'un âpre débat au sein de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen (COCOBU), débat qui a débouché sur l'adoption de la résolution du Parlement européen du 18 décembre 2008 sur les modalités adoptées par le Conseil pour la révision du règlement (CE) n° 1073/1999 sur l'OLAF. Conscient de l'importance de cette réforme, le comité de surveillance a tenté de contribuer de manière active et constructive à ce débat en étant entendu par la COCOBU pour lui soumettre des propositions concernant la gouvernance du comité de surveillance dans le cadre du nouveau règlement.

Le comité de surveillance a insisté sur la nécessité de préserver le contrôle régulier des enquêtes, ce qui est la meilleure façon de garantir l'indépendance de l'OLAF.

Le comité de surveillance se félicite que l'OLAF ait pris des mesures pour mettre en œuvre nombre de ses recommandations. Des progrès ont notamment été accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre d'une politique «de minimis». Toutefois, certains aspects concernant la gestion des enquêtes, plus particulièrement leur durée et les systèmes de contrôle et la surveillance, n'ont pas encore été réglés.

Cette année marque également le dixième anniversaire de l'OLAF. Cet anniversaire est une bonne occasion de s'interroger sur la manière dont l'OLAF a accompli son rôle – lutter contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale qui porte atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne en menant des enquêtes indépendantes – et dont il envisage son avenir.

L'OLAF bénéficie d'une expérience exceptionnelle de dix années dans la conduite d'enquêtes internes et externes d'envergure internationale. Son importance et sa réputation ne cessent de croître. L'OLAF doit mettre à profit ses succès et son expérience pour rester un acteur central de l'engagement européen contre la fraude et la corruption. Le comité de surveillance estime que l'OLAF doit jouer un rôle de premier plan dans la création du Parquet européen, envisagé dans le traité de Lisbonne.

Le comité de surveillance est prêt à soutenir les efforts menés par l'OLAF pour améliorer la qualité de son travail et préserver son indépendance.

Je tiens particulièrement à remercier le secrétariat du comité de surveillance pour le travail qu'il a réalisé pendant la période de référence.

INTRODUCTION

Le comité de surveillance de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a été établi dans le but de renforcer et garantir l'indépendance de l'OLAF et d'aider son directeur général à s'acquitter de ses responsabilités. Le comité de surveillance adresse des avis au directeur général de l'OLAF et est tenu de présenter aux institutions un rapport annuel de ses activités. Ce troisième rapport concerne les activités réalisées par le comité de surveillance pendant la période comprise entre juin 2008 et mai 2009.

Dans son deuxième rapport d'activité, le comité de surveillance avait insisté sur la nécessité pour l'OLAF de réduire la durée excessive d'un certain nombre d'enquêtes, ainsi que d'établir des procédures claires en matière d'enquête, des délais et des mécanismes de contrôle interne afin d'éviter l'apparition de tout conflit d'intérêts potentiel pendant les enquêtes. En outre, il proposait de faire pleinement intervenir les magistrats de l'unité «Conseil judiciaire et juridique» à un stade plus précoce des enquêtes afin d'éviter les cas de prescription et de garantir la collecte de preuves utiles pour les autorités judiciaires nationales.

Ce rapport a été examiné avec le vice-président de la Commission, M. Siim Kallas, la secrétaire générale de la Commission, M^{me} Catherine Day, la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen (COCOBU) et le groupe de travail du Conseil sur la lutte contre la fraude pendant la présidence française. Le comité de surveillance se félicite du retour d'information positif et du soutien qu'il a reçu. Le directeur général de l'OLAF, M. Franz-Hermann Brüner, a apprécié l'approche constructive suivie par le comité de surveillance et a déclaré que la plupart des recommandations formulées dans les avis du comité avaient été mises en œuvre ou étaient en train de l'être.

Pendant la période de référence, le comité de surveillance était présidé par M. Luis López Sanz-Aranguéz.

I LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU COMITÉ DE SURVEILLANCE

I – 1. Les réunions

Le comité de surveillance a tenu dix réunions plénières à Bruxelles (1). Les réunions du comité de surveillance ne sont pas ouvertes au public et tous les documents afférents sont confidentiels, bien que les procès-verbaux de ses réunions soient mis à la disposition de l'OLAF et des secrétariats généraux du Parlement européen, du Conseil et de la Commission dans un souci de transparence et dans le but de les tenir régulièrement informés des activités du comité.

Comme ce fut le cas au cours de la période de référence précédente, le comité de surveillance a de nouveau invité le directeur général de l'OLAF et un certain nombre de membres du personnel de l'OLAF à ses réunions afin de débattre avec eux et de les informer de toutes questions pertinentes pour son travail et de rendre compte à l'OLAF de ses activités. Les intervenants du comité de surveillance et les partenaires de l'OLAF ont également participé occasionnellement aux réunions du comité, à l'invitation de ce dernier.

I – 2. Les rapporteurs

Les avis du comité de surveillance adressés au directeur général de l'OLAF ont été adoptés à l'unanimité par les membres du comité et la nomination de rapporteurs (2) a été maintenue pour augmenter l'efficacité de la préparation et du suivi des points spécifiques qui revêtent un intérêt pour le comité de surveillance. Ainsi, un membre du comité de surveillance est nommé rapporteur pour

un domaine d'activité spécifique du comité, par exemple l'analyse des rapports sur les enquêtes engagées depuis plus de neuf mois, la mise en œuvre de la politique «de minimis», le budget de l'OLAF, le manuel opérationnel de l'OLAF, etc., et collabore avec le secrétariat du comité de surveillance pour élaborer un projet d'avis qui sera discuté pour adoption au sein du comité.

I – 3. Le secrétariat

Les responsabilités du secrétariat du comité de surveillance sont définies dans le règlement intérieur du comité de surveillance (3), qui indique que le secrétariat joue un rôle clé en facilitant et en contribuant à l'exécution de toutes les tâches entreprises par le comité de surveillance et en veillant à ce que ce dernier soit en mesure d'exécuter son mandat légal en toute indépendance.

Pendant la période de référence, le comité de surveillance a demandé la publication du poste du chef du secrétariat, qui serait à pourvoir en juillet, au rang de directeur, afin de garantir l'indépendance de la procédure de sélection. À l'issue de discussions avec le vice-président de la Commission, M. Siim Kallas, le poste a été publié au rang de chef d'unité, mais l'avis de vacance précisait que le chef du secrétariat fait rapport au président du comité de surveillance et est responsable envers lui.

Les membres du personnel du secrétariat du comité de surveillance ne devraient être désignés qu'avec l'accord du comité, afin d'assurer ainsi le respect de sa totale indépendance dans l'accomplissement de ses tâches (4). La participation nécessaire du comité de surveillance à la procédure de recrutement pour ce poste important a été acceptée par l'OLAF et la Commission.

À la suite de la décision rendue par le Tribunal de première instance (5), la mission de contrôle du comité de surveillance est amenée à s'étendre, ce qui aura des répercussions sur la dotation en personnel du secrétariat en 2010. Comme le nouveau mécanisme n'est pas encore en place, le comité de surveillance n'est pas en mesure d'évaluer les besoins supplémentaires spécifiques en effectifs mais il procédera à cette évaluation au début de 2010.

Le comité de surveillance reconnaît que le statut du personnel de la Commission européenne et le système d'évaluation et de promotion qu'il prévoit ne permettent pas actuellement aux membres du comité d'évaluer la performance des collaborateurs du secrétariat. Toutefois, le comité de surveillance juge insatisfaisant le fait que le directeur général de l'OLAF se prononce en dernier ressort sur le niveau de performance annuel de ce personnel et que le comité ne soit nullement associé à cet exercice bien que le secrétariat soit placé sous son autorité directe.

(1) Voir l'annexe 1: Calendrier des réunions du comité de surveillance.

(2) Article 8 du règlement intérieur du comité de surveillance de l'OLAF, JO L 33 du 7.2.2007.

(3) Le règlement intérieur a été adopté par le comité de surveillance en août 2006 et publié en février 2007 (règlement intérieur du comité de surveillance de l'OLAF, JO L 33 du 7.2.2007).

(4) Voir l'annexe 6: Avis n° 3/2009 «Avant-projet de budget de l'OLAF pour 2010».

(5) Affaire T-48/05, Yves Franchet et Daniel Byk/Commission des Communautés européennes.

II LA FONCTION D'ENQUÊTE DE L'OLAF

II – 1. **Le contrôle de la fonction d'enquête de l'OLAF: le renforcement de l'indépendance de l'Office**

La tâche principale du comité de surveillance est de contrôler la fonction d'enquête de l'OLAF afin de s'assurer que son indépendance n'est pas compromise.

Le comité de surveillance a examiné la question de cette indépendance dans un large contexte au regard de son rôle. Le comité de surveillance est conscient du risque d'influence illicite, de quelque source que ce soit, qui menace l'ouverture, la conduite ou la conclusion d'une enquête. Les menaces potentielles peuvent provenir de gouvernements, d'institutions, d'organismes ou d'agences, mais également de personnes physiques ou morales concernées par une enquête ou de sources extérieures. Des pressions plus subtiles peuvent également influencer sur l'indépendance de l'OLAF pendant qu'il mène sa fonction d'enquête, notamment:

- les efforts menés par les institutions, les organismes ou les organisations pour faire obstruction à l'OLAF avant le lancement d'une enquête ou pendant la conduite d'une enquête;
- la non-fourniture de preuves ou de documents à l'OLAF, ou leur dépôt tardif, afin d'entraver l'activité d'enquête de l'Office;
- les restrictions exercées de manière indue sur les ressources de l'OLAF, financières comme humaines, notamment sur le nombre de postes ou leur niveau de responsabilité.

Ce n'est qu'en consentant des efforts continus pour examiner un échantillon représentatif d'une large palette de dossiers et pour en discuter avec les enquêteurs, l'encadrement et la direction de l'OLAF qu'il est possible de relever l'existence d'une pression exercée de manière illicite sur l'OLAF pouvant nuire à son indépendance.

À cet égard, des discussions ont dès lors eu lieu avec l'OLAF afin d'esquisser un module de système de gestion des cas qui permettrait au comité de surveillance et à son secrétariat d'avoir accès à une longue liste de dossiers pertinents. Permettre au comité de surveillance et à son secrétariat d'accéder au système de gestion des cas aurait certaines implications sur la protection des données à caractère personnel et les questions connexes font actuellement l'objet de discussions avec le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) et avec le service juridique de la Commission.

En vertu de l'article 22 *bis* du statut du personnel, les fonctionnaires sont tenus d'informer leur supérieur hiérarchique, le secrétariat général ou directement l'OLAF s'ils ont connaissance de faits qui peuvent laisser présumer une activité illégale éventuelle ou une conduite en rapport avec l'exercice de leurs fonctions pouvant constituer un grave manquement aux obligations des fonctionnaires des Communautés ⁽⁶⁾.

(6) Voir les articles 22 *bis* et 22 *ter* du statut du personnel.

En accord avec le comité de surveillance, le directeur général de l'OLAF a notifié au personnel de l'OLAF la possibilité complémentaire pour les membres du personnel de l'OLAF de transmettre au président du comité toute information factuelle ou toute preuve concernant une activité illégale éventuelle ou un grave manquement professionnel au sein de l'OLAF dont ils auraient connaissance ⁽⁷⁾. Au cours de la période de référence, ce cas de figure ne s'est pas présenté.

Sur la base des exercices de contrôle que le comité de surveillance a menés en ce qui concerne les enquêtes engagées depuis plus de neuf mois, le comité n'a relevé aucune menace avérée vis-à-vis de l'indépendance opérationnelle de l'OLAF.

II – 1.1. **Le contrôle régulier reposant sur les informations transmises au comité de surveillance par le directeur général de l'OLAF [article 11, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 1073/1999]**

II – 1.1.1. **Les enquêtes engagées depuis plus de neuf mois**

Le directeur général de l'OLAF soumet au comité de surveillance un rapport mensuel contenant le récapitulatif des enquêtes engagées depuis neuf mois (ci-après dénommé «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois»). Ce récapitulatif décrit les raisons pour lesquelles les enquêtes sont encore en cours et indique la date prévue d'achèvement de l'enquête pour chaque dossier.

Le comité de surveillance a émis un avis ⁽⁸⁾, fondé sur 275 «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» (sur 424 cas actifs) concernant la période de janvier 2007 à décembre 2008 et sur 115 «évaluations d'informations initiales», rédigées par les enquêteurs de l'OLAF avant que la décision d'ouvrir une enquête ne soit prise, concernant la période de mars à décembre 2008. Ces «évaluations d'informations initiales» contiennent également «des suggestions initiales de plan de travail».

Le comité de surveillance souhaitait déterminer si le fort pourcentage d'enquêtes en cours engagées depuis plus de neuf mois (plus de 78 % en décembre 2008) s'expliquait par des causes objectives et inévitables. Le comité ne peut contrôler la durée des enquêtes de l'OLAF de manière à exclure les ingérences extérieures ou les décisions partiales que si des motifs objectifs et vérifiables sont donnés pour les retards. Il a également accordé une attention particulière à la date prévue d'achèvement des enquêtes et à la question de savoir si les enquêtes ont été conduites sans désespérer pendant une période de temps proportionnée aux circonstances et à la complexité de l'affaire ⁽⁹⁾.

Le comité de surveillance a analysé ces rapports et les a ventilés selon les différents types d'activité menée par l'OLAF. Le comité a constaté que, dans un grand nombre de cas, toutes catégories confondues, le motif présenté dans le rapport pour justifier le fait

(7) Note aux membres du personnel de l'OLAF, 10 novembre 2008.

(8) Voir l'annexe 5: Avis n° 2/2009 «Rapports de l'OLAF relatifs aux enquêtes engagées depuis [plus de] neuf mois».

(9) Article 6, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1073/1999.

que l'enquête était en cours depuis plus de neuf mois n'était souvent pas confirmé au regard des circonstances exposées dans le dossier d'enquête, voire dans le rapport lui-même. Il s'ensuit que les motifs de retard sont souvent peu fiables et peuvent amener l'OLAF à tirer des conclusions trompeuses. Des motifs de retard incorrects peuvent nuire aux efforts consentis par l'OLAF pour veiller à ce que le personnel et les ressources budgétaires nécessaires soient affectés aux dossiers et, d'une manière générale, à la gestion efficace des enquêtes et ne permettent pas d'évaluer correctement si le fort pourcentage de retards dans les enquêtes est justifié.

Il a également été constaté que les chefs d'unité et les directeurs contresignaient souvent des rapports présentant des motifs trompeurs pour justifier le fait que l'enquête était encore ouverte, ce qui indique une surveillance et un contrôle incorrects de la gestion quotidienne des enquêtes.

Le comité de surveillance a constaté que les retards dans les enquêtes n'étaient pas justifiés par des motifs spécifiques objectifs et vérifiables et il a recommandé que l'ensemble du processus de notification au terme de neuf mois soit révisé, afin de lui permettre de déterminer les vraies raisons des retards. À cet égard, le comité de surveillance a formulé des recommandations spécifiques sur la marche à suivre ⁽¹⁰⁾.

Le comité de surveillance a relevé un grave problème de qualité dans les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» dû au manque fréquent de référence à la date prévue d'achèvement de l'enquête. L'indication d'une «date prévue d'achèvement» est non seulement une obligation juridique de l'OLAF envers le comité de surveillance mais aussi un outil essentiel pour la gestion des enquêtes, qui permet d'éviter les conséquences négatives d'une durée excessive. Le comité de surveillance recommande, ainsi qu'il l'a fait dans ses précédents avis, d'utiliser les rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois en tant qu'outils de gestion efficace des enquêtes.

Pour bien cibler les enquêtes et faire en sorte qu'elles atteignent leur but, il est essentiel de bien les planifier. C'est pourquoi le comité de surveillance recommande à l'OLAF d'élaborer un système contenant des plans d'enquête détaillés pour chaque enquête ouverte. L'OLAF a réagi favorablement à cette proposition mais le comité de surveillance attend sa proposition écrite de mesures à prendre.

II – 1.1.2. **Recommandations aux institutions**

Le directeur général de l'OLAF est tenu d'informer le comité de surveillance des cas où l'institution, l'organe ou l'organisme concerné n'a pas donné suite aux recommandations qu'il a faites ⁽¹¹⁾. Au cours de la période de référence, aucun cas de ce type n'a été signalé au comité de surveillance.

⁽¹⁰⁾ Voir l'annexe 5: Avis n° 2/2009 «Rapports de l'OLAF relatifs aux enquêtes engagées depuis [plus de] neuf mois», conclusions finales et recommandations (pages 60 à 63).

⁽¹¹⁾ Article 11, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 1073/1999.

II – 1.1.3. **Cas exigeant la transmission d'informations aux autorités judiciaires nationales: l'effet de l'arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire T-48/05**

Pendant la période de référence, le comité de surveillance a examiné 36 rapports exigeant la transmission d'informations aux autorités judiciaires nationales qui lui avaient été transmis par l'OLAF. Ces rapports sont présentés lors des réunions du comité de surveillance par les magistrats de l'unité «Conseil judiciaire et juridique».

Le comité de surveillance effectue une analyse préliminaire qui lui permet de débattre avec les représentants de l'OLAF et de comprendre les questions procédurales et de fond découlant de chaque dossier. Le comité de surveillance prête une attention particulière à la qualité du rapport dans le but d'identifier les cas qui n'auraient pas été suivis par les autorités judiciaires nationales pour cause de prescription, d'absence manifeste de preuves ou pour d'autres raisons. Par le passé, le comité de surveillance a relevé plusieurs cas dans lesquels la prescription avait constitué un problème. Pendant la période de référence, le nombre de cas de ce type – où les autorités judiciaires nationales ne peuvent agir pour cause de prescription – a été notablement inférieur. Le comité de surveillance a également constaté une amélioration de la qualité des informations transmises dans les rapports, notamment l'analyse des infractions pénales présumées et des règles applicables dans l'État membre auquel le rapport est transmis.

Pendant la période de référence, le comité de surveillance a constaté avec préoccupation la réduction du rôle des magistrats de l'unité «Conseil judiciaire et juridique». Ces derniers s'acquittent au sein de l'OLAF d'une fonction unique et précieuse: ils représentent le principal point de contact avec les autorités judiciaires nationales et veillent également à ce que les preuves contenues dans les dossiers leur soient transmises dans le respect des prescriptions légales des États membres respectifs.

Le comité de surveillance recommande dès lors à l'OLAF de tirer tout le potentiel des services de ces magistrats dans ces domaines à un stade plus précoce des processus d'enquête. Ces magistrats devraient également tenir compte des éventuelles violations des droits fondamentaux des parties à l'enquête et devraient être consultés par les enquêteurs lorsqu'une question en rapport avec les droits fondamentaux se pose. Ces dispositions devraient figurer explicitement dans le nouveau manuel opérationnel, comme elles l'étaient auparavant.

L'effet de récents arrêts et décisions

Dans de nombreux cas, les rapports ont été examinés par le comité de surveillance après le transfert des dossiers aux autorités judiciaires nationales.

Toutefois, dans un récent arrêt ⁽¹²⁾, le Tribunal de première instance a statué en ce sens que l'absence d'information préalable du comité de surveillance avant la transmission des rapports aux autorités judiciaires nationales était contraire à l'article 11, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 1073/1999. Il a également statué que le comité de surveillance devait être consulté avant ladite transmission, au nom de la protection des droits fondamentaux.

Les conséquences de cette dernière considération de l'arrêt semblaient en principe aller au-delà des responsabilités du comité de surveillance au titre du règlement (CE) n° 1073/1999. Le comité de surveillance était préoccupé par les implications de cette décision, à savoir l'obligation juridique pour le comité de ne pas interférer dans le déroulement des enquêtes en cours, le caractère non contraignant des avis du comité, l'absence de compétences conférées au comité pour empêcher la transmission des rapports aux autorités judiciaires nationales, qui relève exclusivement de la responsabilité de l'OLAF, et la nécessité d'examiner dans l'intégralité les documents afférents à chaque dossier, qui imposerait une charge accrue sur le secrétariat du comité, déjà sous forte pression. Pour tous ces motifs, le comité de surveillance a recommandé à la Commission d'interjeter appel de l'arrêt du Tribunal de première instance ⁽¹³⁾. Néanmoins, la Commission a décidé de ne pas suivre cette recommandation.

Dans ces circonstances, le comité de surveillance a décidé d'élaborer de nouvelles méthodes de travail avec l'OLAF afin de mettre en œuvre l'arrêt du Tribunal. La protection des droits fondamentaux au cours d'une enquête est une obligation permanente. Au stade de la transmission du dossier au comité de surveillance, la mission de ce dernier en ce qui concerne l'examen du respect des droits fondamentaux est purement de nature rétrospective. Tout avis éventuellement émis par le comité de surveillance à ce stade serait dénué de valeur pratique dans un cas particulier.

L'OLAF entend transmettre les rapports au comité de surveillance cinq jours ouvrables avant leur transmission aux autorités judiciaires nationales. Le comité de surveillance se propose de demander à l'OLAF de transmettre pour chaque dossier un rapport détaillant la manière dont les droits fondamentaux et les garanties procédurales ont été respectés. Dans les situations semblant indiquer un non-respect éventuel des droits fondamentaux et des garanties procédurales, le comité de surveillance demandera à avoir accès à l'intégralité du dossier.

À cet égard, le comité de surveillance souhaite être informé de toute plainte reçue ou examinée par l'OLAF formulée par une partie à une enquête dans le cadre de laquelle les droits fondamentaux et les garanties procédurales semblent ne pas avoir été respectés. En effet, le comité de surveillance souhaite que l'OLAF l'informe de tous les dossiers, pas seulement des dossiers transmis aux autorités judiciaires nationales, dans le cadre desquels il a connaissance d'une plainte concernant une violation alléguée des droits fondamentaux et des garanties procédurales.

⁽¹²⁾ Arrêt du 8 juillet 2008 du Tribunal de première instance des Communautés européennes (troisième chambre) dans l'affaire T-48/05, Yves Franchet et Daniel Byk/Commission des Communautés européennes.

⁽¹³⁾ Note n° D 53/02-09-08.

Les dernières décisions du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne ⁽¹⁴⁾ et du Médiateur européen ⁽¹⁵⁾ insistent sur la nécessité pour l'OLAF de tenir compte de l'exigence de respecter les droits procéduraux des personnes concernées par une enquête.

II – 1.2. La politique «de minimis» de l'OLAF: malversations mineures pouvant être traitées de manière satisfaisante par d'autres services

Le comité de surveillance a analysé la politique «de minimis» de l'OLAF dans le cadre de son examen portant sur la manière dont l'Office concilie la nécessité de lutter contre les irrégularités portant sur de petits montants et celle de tirer tout le potentiel des ressources limitées dont il dispose. En particulier, le comité de surveillance a cherché à évaluer si la pratique «de minimis» actuellement en place était efficace et correspondait aux besoins actuels de l'OLAF.

Sur la base d'un exercice impliquant l'examen de 45 cas sélectionnés ayant des conséquences financières estimées à moins de 50 000 euros ⁽¹⁶⁾, le comité de surveillance a constaté ce qui suit:

- le manuel de procédures opérationnelles actuel n'inclut aucun critère précis en matière «de minimis» permettant de sélectionner et de traiter les affaires «de minimis» dans chacun des domaines d'activité de l'OLAF;
- l'affectation des ressources aux enquêtes internes «de minimis» ne reflète pas une utilisation optimale des ressources. Il est nécessaire de définir le rôle de l'OLAF en rapport avec la politique de tolérance zéro des enquêtes internes, de décider du traitement des informations reçues et de transmettre les informations reçues faisant état de malversations mineures et/ou d'affaires ayant de faibles conséquences aux autres services de la Commission, plutôt que d'ouvrir une enquête de l'OLAF. L'OLAF n'est pas en mesure de traiter toutes les informations reçues mais doit s'efforcer dans la mesure du possible de partager sa charge de travail avec d'autres services de la Commission;
- la Commission a adopté une politique de tolérance zéro mais elle n'exige pas de l'OLAF que ce dernier enquête sur les affaires impliquant de faibles montants, notamment dans le cadre d'enquêtes internes, pour autant que d'autres organismes puissent se charger de ces enquêtes. À l'avenir, l'OLAF ne sera pas nécessairement en mesure d'ouvrir une enquête pour toutes les informations reçues même si elles relèvent de ses compétences juridiques;
- dans certains domaines des enquêtes externes (et de l'assistance, du contrôle et de la coordination), une politique «de minimis» a été adoptée pendant l'exercice du plan de gestion annuel, mais celle-ci reste essentiellement théorique et nécessite d'être approfondie, élargie et réellement mise en œuvre.

⁽¹⁴⁾ Affaires F-5/05 et F-7/05, *Violetti e.a./Commission européenne*.

⁽¹⁵⁾ http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/3831/html_bookmark

⁽¹⁶⁾ Voir l'annexe 3: Avis n° 5/2008 «La politique de minimis de l'OLAF».

En avril 2009, le comité de surveillance a rencontré la direction de l'OLAF pour débattre de la politique «de minimis». Le comité se félicite du consensus apparu sur la nécessité urgente d'adopter une politique «de minimis» plus efficace dans tous les domaines d'enquête. Le comité de surveillance se réjouit également du renforcement de la coopération entre la direction A «Enquêtes et opérations» et l'Office d'investigation et de discipline de la Commission (IDOC), qui vise à clarifier la répartition des activités entre ces deux organes, et de l'adoption de seuils «de minimis» clairs dans le domaine des enquêtes externes (secteurs douaniers et agricoles, SAPARD et Fonds structurels).

Étant donné que l'OLAF dispose de ressources très limitées pour ses investigations et est tenu d'enquêter sur les cas graves de fraude et d'irrégularité, le comité de surveillance lui recommande de trouver le moyen de se concentrer sur les cas les plus complexes et les plus graves, afin d'optimiser l'usage qui est fait des ressources de la Communauté.

II – 1.3. **Contrôle régulier à l'initiative du comité de surveillance [article 11, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1073/1999]**

II – 1.3.1. **Planification et conduite stratégique des enquêtes**

Pendant la période de référence, le comité de surveillance a lancé un examen de la manière dont les unités «Enquêtes et opérations» évaluent et planifient les «évaluations d'informations initiales» avant l'ouverture des enquêtes et les «rapports finaux» et il a organisé plusieurs discussions fructueuses avec le personnel de l'OLAF et les cadres supérieurs des directions A et B «Enquêtes et opérations». Le comité de surveillance a été impressionné par l'efficacité et le professionnalisme constants caractérisant le déroulement des enquêtes au sein de la direction B ainsi qu'au sein de la direction A dans de nombreux cas. Le comité de surveillance se félicite qu'après une longue période d'incertitude, le directeur de la direction A «Enquêtes et opérations I» ait enfin été désigné. Le comité de surveillance prévoit que cela permettra d'améliorer sur le long terme la gestion et la conduite des enquêtes au sein de cette direction.

Pendant la période de référence, le comité de surveillance a examiné environ 40 formulaires d'évaluations d'informations initiales et leurs «rapports finaux» respectifs. Cet examen portait sur les motifs ayant justifié l'ouverture d'une enquête, sur les incidences financières et sur l'existence ou non d'un calendrier d'enquête. L'examen de la planification et de la conduite stratégique des enquêtes fait partie intégrante de la tâche de contrôle des enquêtes incombant au comité en vue d'évaluer le respect des principes d'indépendance, d'impartialité et de légalité.

Le comité de surveillance se félicite que des améliorations soient en cours afin d'améliorer la gestion des enquêtes.

Le comité de surveillance a examiné le plan de gestion annuel de l'OLAF. Les priorités opérationnelles fixées dans ce plan restent théoriques et les exercices de contrôle menés jusqu'à présent ont indiqué que ces priorités ne servaient pas dans la pratique à déterminer s'il convient ou non d'ouvrir une enquête. L'OLAF ne fait pratiquement pas la distinction entre les investigations et les autres affaires (telles que les cas de coordination et d'assistance pénale) et traite tous les dossiers sur un pied d'égalité, même s'il joue un rôle substantiellement différent dans ces domaines.

Cela étant, et étant donné que les plaintes et informations reçues sont évaluées par l'équipe qui mènera ensuite l'enquête, il est très difficile de gérer le volume croissant d'informations reçues et de répartir les tâches efficacement. Selon le comité de surveillance, les mesures prises à ce jour par l'encadrement de l'OLAF en ce qui concerne l'ouverture des dossiers doivent être plus claires.

Les objectifs des enquêtes restent vagues, ce qui influe sur leur avancement, leur calendrier et leur utilisation des ressources. Le comité de surveillance recommande d'adopter et d'arrêter des calendriers ou des délais pour toutes les phases du cycle d'investigation, y compris les évaluations et les activités de suivi, et de continuer à renforcer le système d'évaluation des résultats, sur la base d'indicateurs de performance clés.

Les équipes responsables doivent élaborer, dès le début de chaque enquête, un plan suffisamment détaillé qui leur permette de prévoir la date de la décision finale. Ce plan doit couvrir toutes les étapes envisagées de l'enquête, qui doivent être assorties d'un calendrier préliminaire. Le comité de surveillance propose d'émettre un nouvel avis, approfondi, sur la planification des enquêtes ⁽¹⁷⁾.

Le comité de surveillance a émis un avis sur le plan de gestion annuel de l'OLAF pour 2010 ⁽¹⁸⁾, dans lequel il formule plusieurs recommandations visant à améliorer les objectifs des enquêtes et les indicateurs de performance mesurables. Le comité de surveillance espère que son opinion aidera l'OLAF à améliorer la planification et la conduite stratégique des enquêtes.

II – 2. **Règles de procédure des enquêtes de l'OLAF: manuel de l'OLAF – procédures opérationnelles**

Pendant la période de référence, l'OLAF a continué d'actualiser son manuel des règles de procédure d'enquête. Le comité de surveillance a suivi avec un grand intérêt l'avancement de ce processus. Il était clair pour le comité que la plupart des dispositions de

⁽¹⁷⁾ Voir l'annexe 5: Avis n° 2/2009 «Rapports de l'OLAF relatifs aux enquêtes engagées depuis [plus de] neuf mois», conclusions finales et recommandations (pages 60 à 63).

⁽¹⁸⁾ Voir l'annexe 4: Avis n° 1/2009 «Plan de gestion annuel de l'OLAF pour 2009».

l'ancien manuel, en vigueur depuis près de cinq années, devaient être reformulées. Le comité de surveillance est particulièrement préoccupé par le fait que les unités chargées des enquêtes continuent d'opérer selon diverses instructions et pratiques et par le manque de règles et instructions claires. En août 2008, l'OLAF a transmis au comité de surveillance un projet de version longue du nouveau manuel de procédures opérationnelles, qui comprend les règles et principes de bases en matière d'exécution des enquêtes.

Le comité de surveillance a transmis une note au directeur général de l'OLAF ⁽¹⁹⁾ dans laquelle il soulignait que, selon lui, le projet de manuel était encore à un stade peu avancé et qu'il n'était pas prêt à être adopté. La principale faiblesse du document réside, comme dans la version courte, dans l'absence d'orientations claires et de règles précises sur les procédures d'enquête. Le comité de surveillance avait l'impression qu'il y avait lieu d'améliorer la structure générale, la mise en page, la lisibilité et la clarté de ce document, ainsi que de procéder à une révision radicale afin de remédier aux incohérences, répétitions et imprécisions.

Dans l'ensemble, le comité de surveillance a été préoccupé de constater que le projet de manuel ne répondait pas à ses attentes. En particulier, il n'existe aucune orientation claire en ce qui concerne les critères sur la base desquels ouvrir un dossier et gérer les enquêtes ni aucun délai clair pour les enquêtes et évaluations. Le comité de surveillance constate notamment un manque de référence à la supervision nécessaire de la part des magistrats de l'unité «Conseil judiciaire et juridique» en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux et des garanties procédurales dans le cours d'une enquête.

Le comité de surveillance a recommandé que l'OLAF poursuive la rédaction d'un guide pratique qui accroisse la légalité, l'efficacité, la transparence et la responsabilité des opérations de l'Office. Cet exercice de rédaction n'est pas encore terminé et un nouveau projet amélioré du manuel a été transmis au comité de surveillance après la conclusion de la période de référence.

II – 3. **Organisation administrative, budget et politique du personnel en relation avec la fonction d'enquête de l'OLAF**

Le comité de surveillance continue de suivre de près la politique du personnel de l'OLAF, étant donné que celle-ci joue un rôle clé pour le succès des enquêtes, et a recommandé à la direction de l'OLAF de renforcer ses capacités d'enquête. Le comité de surveillance a examiné l'avant-projet de budget de l'OLAF pour 2010 et a émis un avis à ce sujet ⁽²⁰⁾.

Le comité de surveillance a constaté qu'il est difficile, en raison de la politique d'enquête réactive de l'OLAF, de prévoir l'évolution de

sa charge de travail et d'affecter les ressources aux domaines où celles-ci seraient le plus nécessaires. Selon le comité, la répartition des ressources entre les directions et entre les unités des directions A et B «Enquêtes et opérations» pourrait être plus transparente et la charge de travail devrait faire l'objet d'un suivi constant. Les statistiques du personnel pour décembre 2008 indiquent que 34 % des membres du personnel de l'OLAF étaient affectés à des activités d'enquête au sein des directions A et B.

Dans son avis sur le budget 2010, le comité de surveillance souligne le fait qu'il importe pour l'OLAF de concentrer ses ressources sur les activités d'enquête (sa mission centrale), et d'éviter d'affecter du nouveau personnel au soutien administratif et à la coordination. Selon le comité, il est urgent de hiérarchiser toutes les activités afin d'améliorer l'utilisation des ressources humaines et financières. En particulier, le comité de surveillance recommande à l'OLAF de clarifier ses frais de missions et de déplacement, qui représentent une part considérable du budget global.

Le comité de surveillance a constaté que le succès d'une enquête nécessite du personnel motivé et qualifié, expérimenté et disposant d'aptitudes spécifiques ainsi que de compétences reposant sur de solides bases politiques et stratégiques en matière de ressources humaines. Le comité de surveillance se félicite des nombreux progrès accomplis, notamment sur la question du personnel temporaire. Le comité invite l'OLAF à ne pas réduire ses efforts en ce qui concerne la formation d'un personnel d'enquête spécialisé et espère que l'Office se consacrera dans les meilleurs délais à certains autres aspects essentiels de la politique du personnel, tels que le perfectionnement et la mobilité.

S'agissant des questions administratives et budgétaires, le comité de surveillance a observé certaines difficultés d'ordre pratique entravant la mise en place d'une politique du personnel efficace. Le directeur général de l'OLAF n'est pas totalement indépendant du point de vue budgétaire et administratif mais il est tenu de respecter les règlements financiers et du personnel de la Commission dans l'esprit de l'exercice décentralisé des fonctions. Cela étant, le comité estime que des efforts supplémentaires s'imposent pour faciliter la coopération entre l'OLAF et les services de la Commission en vue de l'adoption d'accords administratifs internes permettant à l'Office de pleinement mettre en œuvre sa propre politique du personnel.

En ce qui concerne le personnel temporaire de l'OLAF, le comité de surveillance se félicite de l'achèvement des concours ouverts et de la publication de deux concours internes; toutefois, le problème n'en sera que partiellement résolu. Des mesures supplémentaires sont dès lors nécessaires. Le comité de surveillance encourage l'OLAF à accroître la mobilité de son personnel temporaire tout en planifiant avec soin sa politique générale de recrutement après l'achèvement des concours en cours et prévus. Le comité de surveillance se félicite que des efforts aient été consentis pour permettre au personnel temporaire de l'OLAF d'être reclassé ou promu.

⁽¹⁹⁾ Dans cette note du 25 février 2009, le comité de surveillance formulait des commentaires détaillés concernant la structure générale du manuel ainsi que des propositions clés concernant les parties spécifiques du document.

⁽²⁰⁾ Voir l'annexe 6: Avis n° 3/2009 «Avant-projet de budget de l'OLAF pour 2010».

III RELATIONS AVEC L'OLAF, LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET LES PARTENAIRES ET INTERVENANTS DE L'OLAF

III – 1. Relations avec l'OLAF

Les relations avec l'OLAF ont évolué de manière constructive et mutuellement instructive pendant la période de référence. Les membres du comité de surveillance ont rencontré à plusieurs reprises les fonctionnaires et les directeurs de l'OLAF, dans le cadre de réunions officielles ainsi qu'officieusement, afin de débattre de thèmes d'intérêt commun. Ces réunions se sont toujours tenues dans une ambiance cordiale et décontractée et les questions y ont été débattues franchement et ouvertement.

Les membres du personnel de l'OLAF, ainsi que le directeur général lui-même à de nombreuses reprises, ont assisté à des réunions du comité de surveillance pendant la période de référence. Pendant la plupart des réunions du comité de cette année, les magistrats de l'unité «Conseil judiciaire et juridique» ont présenté des exposés au comité sur des cas transmis aux autorités judiciaires nationales et les membres du comité ont pu demander à connaître les détails de certains dossiers. Le comité a notamment pu tenir un débat approfondi avec l'OLAF sur la manière dont l'arrêt du Tribunal dans l'affaire T-48/05 ⁽²¹⁾ serait mis en œuvre, en particulier en ce qui concerne le principe de consultation du comité avant la transmission des informations aux autorités judiciaires nationales.

Pendant la période de référence, outre ces exposés, le comité de surveillance a rencontré le directeur général, les chefs d'unité et le contrôleur de l'OLAF de la protection des données afin de débattre avec eux de thème divers, tels que le dernier projet de manuel opérationnel, la proposition de révision du règlement (CE) n° 1073/1999, les arrêts du Tribunal mentionnés ci-dessus et la décision de la Commission de ne pas interjeter appel. Parmi les autres thèmes débattus figuraient l'avis du comité de surveillance sur les dossiers «de minimis» de l'OLAF, l'avant-projet de budget de l'OLAF pour 2010, le renouvellement du mandat des membres du comité et la question de la succession à la tête du secrétariat du comité.

Sur invitation de l'OLAF, le comité de surveillance a observé les délibérations du comité exécutif présidé par le directeur de la direction A afin de mieux comprendre les méthodes de travail relatives à l'ouverture et à la conduite des enquêtes.

Dans le domaine de la protection des données à caractère personnel, l'accord attribuant au comité de surveillance un accès égal au système de gestion des cas n'a pas encore été conclu.

III – 2. Relations avec les institutions communautaires et les partenaires et intervenants de l'OLAF

Le comité de surveillance a toujours apprécié le maintien de bonnes relations avec les institutions communautaires et avec les partenaires et intervenants de l'OLAF étant donné que l'OLAF compte sur eux pour appliquer les recommandations qu'il formule au terme de ses enquêtes.

Pendant la période de référence, le comité de surveillance a rencontré à maintes reprises le vice-président de la Commission, M. Siim Kallas, la secrétaire générale de la Commission, M^{me} Catherine Day, la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen (COCOBU) deux fois et le groupe de travail du Conseil sur la lutte contre la fraude pendant la présidence française. Le comité se félicite du soutien ferme dont font preuve toutes ces institutions envers l'OLAF et le comité.

Le comité de surveillance a profité de ses réunions avec le vice-président de la Commission, M. Siim Kallas, et avec la secrétaire générale de la Commission, M^{me} Catherine Day, pour soulever la question du renouvellement du mandat de ses membres, qui est arrivé à échéance à la fin novembre 2008. La Commission a indiqué qu'elle soutenait le renouvellement du mandat des membres actuels.

La secrétaire générale, M^{me} Catherine Day, a convenu avec le comité de surveillance de la nécessité de renforcer le contrôle de la durée des enquêtes et a invité le comité à faire ce qui était en son pouvoir pour éliminer tout retard affectant les processus d'enquête. Elle a également mentionné en particulier sa préoccupation en ce qui concerne l'importance de la participation à un stade plus précoce de l'enquête des magistrats de l'unité «Conseil judiciaire et juridique» de l'OLAF, notamment compte tenu des questions de prescription. Le comité de surveillance partage pleinement les préoccupations de la secrétaire générale.

Le comité de surveillance a rencontré le directeur de l'IDOC, M. Michel Magnier, pour débattre des relations entre l'OLAF et l'IDOC. Le comité partage le point de vue de M. Magnier en ce qui concerne l'importance de la clarification des compétences respectives de ces deux services et de l'amélioration des relations et des activités opérationnelles quotidiennes, ce qui profitera aux deux services. Un meilleur échange d'informations s'impose, tant au stade de l'ouverture des enquêtes que pendant l'enquête elle-même, au moment des activités de suivi. Même si le comité se félicite de l'amélioration des relations entre l'OLAF et l'IDOC, il estime qu'une meilleure coopération est encore possible à l'avenir, pour autant qu'il y ait une volonté politique et que l'OLAF et l'IDOC consentent tous deux des efforts à cette fin.

Le comité de surveillance a également présenté plusieurs exposés devant la COCOBU. En septembre 2008, le comité a participé activement au débat sur la proposition de modification du règlement (CE) n° 1073/1999. À cette occasion, il a insisté sur sa fonction de contrôle régulier des enquêtes en tant que mécanisme adéquat pour garantir l'indépendance de l'OLAF. La position du comité a été soutenue dans la proposition finale modifiant le règlement (CE) n° 1073/1999 présentée par le Parlement européen en décembre 2008 qui, non seulement soutenait le rôle du comité dans le contrôle des dossiers, mais proposait également d'accorder au comité un accès à l'intégralité du dossier lorsque l'enquête dépasse 24 mois ⁽²²⁾.

⁽²¹⁾ Affaire T-48/05, Yves Franchet et Daniel Byk/Commission des Communautés européennes.

⁽²²⁾ Voir les articles 11, paragraphe 3, et 14 du projet de proposition finale du Parlement européen modifiant le règlement (CE) n° 1073/1999.

Pendant la période de référence, le comité de surveillance a rencontré le procureur général de la République de Hongrie, M. Tamás Kovács, dans le but d'évaluer la qualité et l'utilité des rapports d'enquête de l'OLAF transmis aux autorités judiciaires nationales et d'encourager des flux d'informations positifs et proactifs entre l'OLAF et les autorités judiciaires hongroises. M. Tamás Kovács a souligné que les autorités hongroises étaient disposées à renforcer leur coopération avec les autres États membres et il a notamment fait référence à l'harmonie qui caractérise la relation de travail de son bureau avec l'OLAF, à tel point qu'il est envisagé d'établir une unité spécifique au sein du Parquet hongrois qui serait chargée des relations avec l'OLAF. Le comité de surveillance se félicite de cette approche, qui faciliterait le suivi des enquêtes de l'OLAF en Hongrie. Le rôle des services hongrois de coordination antifraude (AFCOS) par rapport aux relations avec l'OLAF a été expliqué. Le comité de surveillance estime qu'il est de la plus haute importance pour les États membres de veiller à ce que le point de contact avec l'OLAF soit les autorités judiciaires nationales, si elles existent.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- I. Le comité de surveillance a examiné les implications de l'indépendance de l'OLAF dans le contexte de ses activités opérationnelles. Le comité conclut qu'il existe, outre les évidentes menaces directes potentielles, des dangers plus subtils susceptibles de nuire à l'indépendance de l'OLAF au stade de l'ouverture et de la conduite des enquêtes. Le comité de surveillance a dès lors redoublé d'efforts pour examiner une large palette de dossiers et pour en débattre avec le personnel de l'OLAF, afin d'identifier toute pression illicite pouvant porter atteinte à l'indépendance opérationnelle de l'OLAF.
- II. Le comité de surveillance a examiné 275 rapports concernant des enquêtes engagées depuis plus de neuf mois (les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois»), couvrant la période de janvier 2007 à décembre 2008, ainsi que 115 «évaluations d'informations initiales», couvrant la période de mars à décembre 2008. Le comité a relevé qu'un pourcentage très élevé (78 %) des enquêtes de l'OLAF avait dépassé une durée de neuf mois. Le comité a constaté que certains retards n'étaient justifiés par aucune raison objective et vérifiable. Il n'a dès lors pu vérifier si ces retards étaient justifiés. Il recommande à l'OLAF de justifier par des raisons plus précises les retards excessifs qui affectent l'achèvement des enquêtes et il a établi un cadre de recommandations.
- III. Le comité de surveillance a constaté un grave problème de qualité touchant les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois», à savoir le manque fréquent de référence à la date prévue d'achèvement des enquêtes. L'indication d'une «date prévue d'achèvement» est non seulement une obligation juridique de l'OLAF envers le comité de surveillance mais aussi un outil essentiel pour la gestion des enquêtes, qui permet d'éviter les conséquences négatives d'une durée excessive. Le comité de surveillance recommande, ainsi qu'il l'a fait dans ses précédents avis, d'utiliser les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» en tant qu'outils de gestion efficaces des enquêtes.
- IV. Le comité de surveillance a constaté un niveau inapproprié de supervision et de contrôle de la gestion quotidienne des enquêtes et il convient pour l'OLAF d'y remédier. Le comité recommande d'élaborer des plans d'enquête détaillés pour chaque enquête ouverte, assortis de calendriers ou de délais adoptés et arrêtés pour toutes les phases du cycle d'investigation, y compris les évaluations et les activités de suivi, ainsi qu'un système d'évaluation des résultats fondé sur des indicateurs de performance clés.
- V. Le comité de surveillance a examiné 155 «évaluations d'informations initiales» préalables à l'ouverture d'une enquête et procède actuellement à leur analyse en vue de déterminer comment les unités chargées des opérations et des enquêtes évaluent et planifient les investigations dans le cadre de la tâche de contrôle régulier de l'exécution de la fonction d'enquête incombant au comité et afin d'évaluer le respect des principes d'indépendance, d'impartialité et de légalité.
- VI. Le comité de surveillance a analysé la politique «de minimis» de l'OLAF et a examiné 45 cas sélectionnés ayant des conséquences financières estimées à moins de 50 000 euros chacun. Le comité de surveillance a conclu que l'affectation de ressources de l'OLAF à des enquêtes internes portant sur de faibles montants n'était pas le meilleur moyen d'optimiser l'utilisation des ressources. La politique de tolérance zéro adoptée par la Commission n'empêche pas d'autres organismes (l'IDOC, par exemple) d'enquêter sur des cas de ce genre, en lieu et place de l'OLAF. Le comité de surveillance recommande que le manuel de procédures opérationnelles contienne des critères sur la base desquels sélectionner et traiter les cas «de minimis».
- VII. Le comité de surveillance estime qu'un meilleur échange d'informations entre l'OLAF et l'IDOC s'impose, tant au stade de l'ouverture des enquêtes que pendant l'enquête elle-même, au moment des activités de suivi. Même si le comité se félicite de l'amélioration des relations entre l'OLAF et l'IDOC, il estime qu'une meilleure coopération est encore possible à l'avenir, pour autant qu'il y ait une volonté politique et que l'OLAF et l'IDOC consentent tous deux des efforts à cette fin.
- VIII. Le comité de surveillance a examiné 36 rapports transmis par l'OLAF aux autorités judiciaires nationales. Il se félicite que ce nombre soit inférieur à celui de la période de référence précédente, pendant laquelle la question de la prescription était problématique.
- IX. Le Tribunal de première instance a statué en ce sens que le comité de surveillance doit être informé des cas exigeant la transmission d'informations aux autorités judiciaires nationales avant ladite transmission, pour assurer la sauvegarde des droits fondamentaux des parties à l'enquête. Le comité collabore avec l'OLAF pour élaborer de nouvelles méthodes de travail qui tiennent compte du fait que le comité n'est pas autorisé à interférer dans le déroulement des enquêtes en cours.

- X. Le comité de surveillance souhaite être informé de toute plainte reçue ou examinée par l'OLAF formulée par une partie à une enquête dans le cadre de laquelle les droits fondamentaux et les garanties procédurales semblent ne pas avoir été respectés. En effet, le comité de surveillance souhaite que l'OLAF l'informe de tous les dossiers, pas seulement des dossiers transmis aux autorités judiciaires nationales, dans le cadre desquels il a connaissance d'une plainte concernant une violation alléguée des droits fondamentaux et des garanties procédurales.
- XI. Le comité de surveillance invite l'OLAF à faire pleinement intervenir les magistrats de l'unité «Conseil judiciaire et juridique» à un stade plus précoce des enquêtes dans les cas exigeant la transmission d'informations aux autorités judiciaires nationales. Ces magistrats devraient également tenir compte des questions en rapport avec les droits fondamentaux des parties à l'enquête et devraient dès lors être consultés par les enquêteurs lorsqu'une telle question se pose. Ces dispositions devraient figurer explicitement dans le nouveau manuel de procédures opérationnelles de l'OLAF.
- XII. Le comité de surveillance a suivi l'avancement des activités menées par l'OLAF pour actualiser le manuel de procédures opérationnelles. Le comité a fait part de ses doutes au directeur général en ce qui concerne plusieurs faiblesses du projet de document. Le comité de surveillance recommande que l'OLAF poursuive la rédaction d'un guide pratique qui accroisse la légalité, l'efficacité, la transparence et la responsabilité des opérations de l'Office.
- XIII. Le comité de surveillance souligne le fait qu'il importe pour l'OLAF de concentrer ses ressources sur les activités d'enquête (sa mission centrale), et d'éviter d'affecter du nouveau personnel au soutien administratif et à la coordination. Selon le comité, il est urgent de hiérarchiser toutes les activités afin d'améliorer l'utilisation des ressources humaines et financières. En particulier, le comité de surveillance recommande à l'OLAF de clarifier ses frais de missions et de déplacement, qui représentent une part considérable du budget global.
- XIV. Le comité de surveillance a constaté que le succès d'une enquête nécessite du personnel motivé et qualifié, expérimenté et disposant d'aptitudes spécifiques ainsi que de compétences reposant sur de solides bases politiques et stratégiques en matière de ressources humaines. Le comité de surveillance se félicite des nombreux progrès accomplis, notamment sur la question du personnel temporaire. Le comité invite l'OLAF à ne pas réduire ses efforts en ce qui concerne la formation d'un personnel d'enquête spécialisé et espère que l'Office se consacrera dans les meilleurs délais à certains autres aspects essentiels de la politique du personnel, tels que le perfectionnement et la mobilité.
- XV. Le comité de surveillance estime que des efforts supplémentaires s'imposent pour faciliter la coopération entre l'OLAF et les services de la Commission en vue de l'adoption d'accords administratifs internes permettant à l'Office d'élaborer et de pleinement mettre en œuvre sa propre politique du personnel.
-

ANNEXE 1

CALENDRIER DES RÉUNIONS DU COMITÉ DE SURVEILLANCE

2008

Mois	Dates de réunion
JUIN	mardi 24 – mercredi 25
JUILLET	mardi 8 – mercredi 9
SEPTEMBRE	jeudi 18
OCTOBRE	lundi 6 – mardi 7
NOVEMBRE	mardi 11 – mercredi 12
DÉCEMBRE	mardi 16 – mercredi 17

2009

Mois	Dates de réunion
JANVIER	mardi 20 – mercredi 21
FÉVRIER	mardi 17 – mercredi 18
MARS	mardi 24 – mercredi 25
AVRIL	mardi 21 – mercredi 22

ANNEXE 2

LISTE DES AVIS ADOPTÉS PAR LE COMITÉ DE SURVEILLANCE ENTRE LE 1^{er} JUIN 2008 ET LE 31 MAI 2009

2008

Avis n° 5/2008 La politique de minimis de l'OLAF

2009

Avis n° 1/2009 Plan de gestion annuel de l'OLAF pour 2009

Avis n° 2/2009 Rapports de l'OLAF relatifs aux enquêtes engagées depuis neuf mois

Avis n° 3/2009 Avant-projet de budget de l'OLAF pour 2010

—

ANNEXE 3

AVIS N° 5/2008

La politique de minimis de l'OLAF

Le 2 décembre 2008

INTRODUCTION

L'OLAF dispose de ressources limitées pour ses investigations par rapport au nombre d'enquêtes qu'il est appelé à mener. Il est donc impératif d'utiliser efficacement les moyens dont il dispose pour traiter avec la rapidité et l'efficacité requises les cas graves de fraude et d'irrégularité préjudiciables aux intérêts financiers de l'UE. Le comité de surveillance (CS) s'est inquiété ⁽¹⁾ par le passé du fait que l'OLAF n'ait pas encore élaboré de politique et de stratégie d'enquête claires et systématiques.

Les règlements CE et la décision de la Commission instituant l'OLAF ⁽²⁾ ne contiennent aucune référence spécifique à la hiérarchisation des informations entrantes ni aux plaintes impliquant de petites sommes d'argent (cas dits «de minimis»). Par conséquent, tant les informations reçues que les enquêtes menées, y compris sur les cas de minimis, sont en principe traitées sur un pied d'égalité par l'OLAF. Les priorités de l'Office en matière d'enquête sont établies dans son manuel ⁽³⁾ et dans l'actuel plan de gestion annuel. La note de l'OLAF adressée au CS en juin 2007 ⁽⁴⁾ décrit sa pratique en matière de «tolérance zéro» et évoque la règle de minimis dans les enquêtes internes.

Le CS a donc décidé d'examiner le traitement des cas de minimis afin d'évaluer la pratique de l'Office et l'efficacité de sa politique actuelle dans ce domaine.

1. LA SÉLECTION DES CAS

Pour la période allant de décembre 2005 à novembre 2008 (36 mois), l'OLAF comptait quelque 2 000 affaires clôturées dans la base de données CMS. Parmi celles-ci, le CS a sélectionné 45 cas (pour plus de détails, voir l'annexe 1 ⁽⁵⁾) ayant des conséquences financières estimées à moins de 50 000 euros. Le seuil de 50 000 euros a été choisi sur la base d'un calcul coût-efficacité servant à déterminer le coût minimal d'une enquête moyenne, compte tenu à la fois de la durée d'une enquête moyenne de l'OLAF (28 mois) et des ressources impliquées (deux enquêteurs, avec une moyenne de 15 cas par personne). Les conséquences financières des cas sélectionnés ont été réparties comme suit:

<i>Conséquences financières en euros</i>	<i>Nombre de cas dans l'échantillon</i>
0 – 500	6
501 – 25 000	20
25 001 – 50 000	19
<i>Total</i>	45

L'échantillon couvre tous les types de cas se présentant à l'OLAF, des enquêtes internes et externes aux cas d'assistance, de suivi et de coordination. Le CS a étudié ces cas en examinant les rapports d'évaluation, intermédiaires, finaux et de suivi afin de déterminer:

- si l'ouverture de chaque affaire était conforme aux règles fixées dans le manuel de l'OLAF;

⁽¹⁾ Voir, par exemple, les conclusions et recommandations des rapports d'activité annuels du CS pour les périodes de décembre 2005 à mai 2007 et de juin 2007 à mai 2008.

⁽²⁾ Règlements (CE) n° 1073/1999 et n° 1074/1999; décision de la Commission du 28 avril 1999 (JO L 136/20 du 31.5.1999).

⁽³⁾ Manuel de l'OLAF du 25 février 2005, point 3.2 Priorités opérationnelles: pour les enquêtes internes, les critères suivants sont pris en considération: la gravité de l'infraction pénale ou disciplinaire, l'existence d'un complot ou d'un seul acteur ou l'implication de hauts-fonctionnaires, l'existence d'un abus de pouvoir, les conséquences négatives sur la réputation/crédibilité de l'UE ou l'éventuelle demande d'une enquête par un service/une institution. En ce qui concerne les enquêtes externes, il existe quinze critères, tels que l'importance des conséquences financières, l'intérêt public, etc.

⁽⁴⁾ Note interne du 18 juin 2007 sur la pratique de l'OLAF concernant la tolérance zéro et la règle de minimis en matière d'enquêtes internes. Cette note décrit brièvement les principes généraux de la politique de tolérance zéro de la Commission et de la règle de minimis en matière d'enquêtes internes lors de l'ouverture d'enquêtes et de la transmission des rapports finaux aux autorités nationales. La note conclut que l'OLAF doit respecter les limites de ses compétences lorsqu'il ouvre une enquête et que les malversations mineures n'ayant aucun lien avec les intérêts financiers des Communautés doivent être traitées par d'autres services que l'OLAF.

⁽⁵⁾ Annexe 1: document de 12 pages analysant les informations relatives aux cas sélectionnés, qui ne sera pas rendu public.

- si l'OLAF était le seul organe, ou le plus approprié, pour enquêter sur l'affaire (surtout pour les cas internes);
- la longueur de l'enquête (en mois) et le type de cas;
- les conséquences de l'enquête et les mesures de suivi prises par les autorités nationales/les institutions et organes de l'UE après clôture d'une enquête;
- l'ampleur (estimation) des ressources utilisées (nombre de personnes participant à l'enquête);
- si la transmission des informations entrantes ou des affaires clôturées aux services appropriés de la Commission était satisfaisante.

2. ANALYSE ET CONCLUSIONS

2.1. Remarques générales

L'OLAF a mis en moyenne 5 mois pour évaluer les informations entrantes et 15 mois pour enquêter sur les cas sélectionnés. Dans leur grande majorité, ceux-ci avaient été classés comme faiblement prioritaires par l'évaluateur initial et ont mobilisé deux enquêteurs. Dans six cas, aucun suivi n'a été recommandé au terme de l'enquête.

Le CS a examiné les raisons qui sous-tendaient l'ouverture d'une enquête à la lumière des critères fixés dans le manuel et en a conclu que, dans la plupart des cas, la justification de l'ouverture d'une enquête était peu précise et insuffisamment étayée dans les formulaires d'évaluation initiale. Le formulaire d'évaluation initiale décrit les allégations, la base juridique de l'action de l'OLAF et la fiabilité de la source, mais n'explique pas la raison de l'ouverture d'un affaire sur la base des critères du manuel. Le «suspçon suffisamment grave» ⁽⁶⁾ utilisé comme critère d'ouverture n'est défini nulle part dans le manuel. Par conséquent, ce critère semble dépendre entièrement de l'évaluateur, qui décide de son interprétation et de son application. L'ouverture de nombreuses affaires a ainsi été recommandée par l'évaluateur, puis approuvée par le chef d'unité, le directeur et le comité exécutif, sans qu'aucun critère d'ouverture ni motif clair ne soit mentionné dans le formulaire d'évaluation initiale et qu'aucune autre justification écrite ne figure dans les dossiers à l'appui de cette ouverture.

Le manuel de l'OLAF actuellement en vigueur, destiné aux enquêteurs et aux évaluateurs, ne fournit pas les instructions claires dont ont besoin les évaluateurs qui procèdent à une évaluation initiale des informations entrantes pour recommander d'ouvrir ou non une enquête. Des critères d'ouverture d'enquête mieux définis amélioreraient la transparence et permettraient un traitement plus constant, approprié et cohérent des informations entrantes.

La pratique actuelle veut que la personne qui effectue l'évaluation initiale des informations entrantes soit celle qui procède à l'enquête proprement dite. Cette pratique, si elle n'est pas propre à l'OLAF, peut empêcher une évaluation neutre et impartiale des informations si elle n'est pas contrebalancée par des critères d'ouverture d'enquête clairs et transparents ainsi que par un contrôle approfondi de la gestion.

Bien que les enquêtes soient classées comme hautement, moyennement ou faiblement prioritaires, le CS n'a pu déceler de traitement spécifique pour les deux derniers types de cas. Une clarification s'impose en ce qui concerne le traitement des cas à faible priorité lorsque des ressources sont dégagées d'autres affaires. Il semblerait que les enquêtes faisant partie de l'échantillon aient été traitées de la même manière que toutes les autres, bien qu'ayant été classées à l'origine comme faiblement ou moyennement prioritaires.

D'une manière générale, on possède très peu d'informations sur les mesures prises pour planifier une enquête après que son ouverture a été décidée. Un plan d'enquête clair et concis (présentant des objectifs précis, les résultats escomptés, une analyse des risques, les délais fixés, les critères de référence et l'allocation envisagée des ressources) est essentiel pour chaque enquête afin de guider et de structurer les travaux, et il convient de l'actualiser chaque fois que nécessaire.

Recommandations

1. La section «priorités opérationnelles» du manuel doit être développée afin d'inclure des instructions et une politique claires concernant les affaires de minimis. Des seuils de minimis indicatifs doivent être définis pour les différents types d'enquête, de même que des critères pour déterminer s'il convient ou non d'ouvrir une affaire de minimis donnée.
2. Il importe de clarifier les implications pratiques, pour les enquêtes, de la manière dont sont définies la faible, la moyenne et la haute priorités.
3. Le lancement d'une enquête doit donner lieu à l'élaboration préalable d'un plan décrivant son objectif.
4. L'OLAF doit séparer les rôles de l'évaluateur et de l'enquêteur chaque fois que possible (si les compétences linguistiques le permettent).

⁽⁶⁾ Arrêts de la Cour du 10 juillet 2003 dans les affaires C-11/00, CE/BCE, point 141, et C-15/00, CE/BEI, point 164.

2.2. Enquêtes internes

L'OLAF suit la politique de tolérance zéro de la Commission (7) en la matière et, en sa qualité d'organe communautaire chargé de protéger et de préserver les intérêts financiers de la Communauté, considère que tous les cas internes revêtent la même importance. Outre les conséquences financières potentielles sur le budget de la Communauté, il doit aussi tenir compte d'autres facteurs, dont l'importance politique des informations, la réputation de la Communauté et la gravité de l'affaire, notamment en ce qui concerne la conduite professionnelle du personnel communautaire (8). Par conséquent, l'Office a indiqué (9) qu'il ne dispose pas d'une grande marge de manœuvre pour décider d'ouvrir ou non une enquête; il estime plutôt être tenu d'enquêter sur tous les cas relevant de sa compétence, à l'exception des malversations mineures, qui peuvent être référées à d'autres services de la Commission comme le bureau de sécurité de la Commission ou l'IDOC (l'Office d'investigation et de discipline de la Commission).

La principale mission de l'OLAF consiste à protéger les intérêts financiers de la Communauté. Lorsque les allégations concernaient la perte ou le risque de perte de montants de fonds communautaires relativement peu élevés par suite de demandes de remboursement non justifiées ou falsifiées, de conflits d'intérêts, de dépenses non éligibles ou d'activités extérieures non déclarées, ces informations entrantes auraient pu, d'après le CS, être immédiatement transmises à l'IDOC. Toutefois, exception faite des cas impliquant de hauts fonctionnaires ou bien une irrégularité ou fraude grave et continue, ou ceux qui sont liés à une autre enquête de l'OLAF ou à une agence communautaire pour laquelle l'IDOC n'est pas compétent. Le CS estime que davantage d'orientations sont nécessaires quant au type d'informations pouvant être classées comme «malversations mineures» et aux circonstances dans lesquelles les informations peuvent être transmises à d'autres services.

Pour ce qui est de la coopération avec l'IDOC, le CS souligne que l'OLAF doit transmettre promptement à celui-ci les informations relatives aux malversations mineures et aux cas ayant de très faibles conséquences financières, pour permettre d'ouvrir sans tarder la procédure disciplinaire et assurer ainsi une sanction efficace et rapide de chaque infraction. Dans 99 % des cas de l'échantillon examiné, les enquêtes de l'OLAF ont été suivies d'enquêtes administratives de l'IDOC, puis de mesures disciplinaires.

D'une manière générale, le CS estime que les mesures disciplinaires doivent être adoptées sans tarder, comme l'a indiqué la Cour de justice européenne (10). Cela implique non seulement une transmission rapide des informations de l'OLAF à l'IDOC ou à d'autres services compétents de la Commission, mais aussi d'éviter les doubles enquêtes. Cela est d'autant plus important lorsque les personnes concernées ne sont pas des fonctionnaires ou quand existe le risque qu'elles quittent prochainement le service, comme c'était le cas dans certaines enquêtes de l'échantillon. Le CS est d'avis qu'il n'y avait aucune raison, dans ces cas, pour que les informations ne soient pas transmises à l'IDOC sans ouvrir d'enquête de l'OLAF.

Le CS salue les récents efforts déployés par l'OLAF afin de renforcer sa coopération tant avec l'IDOC qu'avec les autres services de la Commission et il l'encourage à intensifier son action dans ce domaine. Une coopération plus étroite facilitera l'acheminement direct des informations entrantes vers les services compétents, sans que l'OLAF ne doive intervenir. L'OLAF devrait en particulier s'efforcer d'améliorer la procédure d'échange d'informations et de coopération avec ces services. Toutefois, les accords de coopération ne doivent limiter ni les compétences essentielles de l'Office ni son indépendance. Le CS est convaincu qu'en renforçant la coopération, l'OLAF pourrait dégager plus de ressources pour les cas de fraude et d'irrégularité plus graves, sur lesquels il est de toute évidence le seul organe communautaire à pouvoir enquêter. Vu que l'Office a pour objectif d'optimiser l'usage qui est fait des ressources de la Communauté, le CS estime qu'il serait avantageux pour l'OLAF, ainsi que pour les autres services, de partager l'expertise et les connaissances tirés des cas internes par un échange régulier d'informations et la discussion régulière des affaires en cours sans fixer de règles trop strictes et détaillées.

Une dernière remarque concerne le suivi judiciaire des enquêtes internes: dans la majorité des cas de l'échantillon, aucun suivi judiciaire n'a été recommandé ni effectué, pour diverses raisons telles que la forclusion ou l'absence de preuves suffisantes pour ouvrir une enquête criminelle. Le CS en conclut que les autorités judiciaires nationales n'ont pas été en mesure de traiter les cas de minimis en raison de leur charge de travail et de priorités conflictuelles. Il considère donc que la faisabilité d'un suivi judiciaire efficace des cas de minimis doit être évaluée plus soigneusement avant l'ouverture des affaires ou leur transmission. De même, une communication constructive avec les autorités judiciaires nationales est extrêmement importante pour la qualité du suivi après la clôture de l'affaire.

(7) Note interne du 18 juin 2007 sur la pratique de l'OLAF concernant la tolérance zéro et la règle de minimis en matière d'enquêtes internes.

(8) Article 2, paragraphe 1, de la décision de la Commission du 28 avril 1999 (JO L 136/20 du 31.5.1999).

(9) Manuel, point 3.2.1.1. concernant les priorités opérationnelles des enquêtes internes.

(10) Arrêts de la Cour du 27 novembre 2001 dans l'affaire C-270/99 et du TPI du 10 juin 2004 dans l'affaire T-307/01, et conclusions de l'avocat général du 22 mars 2001 dans l'affaire C-270/99.

Recommandations

1. L'OLAF doit mieux définir sa politique de tolérance zéro en ce qui concerne les enquêtes internes et, surtout, décider comment traiter les informations dans le cas des enquêtes à faibles conséquences financières. Ceci doit être indiqué clairement dans le manuel.
2. L'OLAF doit, lorsqu'il existe d'autres moyens d'enquête, transmettre les informations entrantes relatives aux malversations mineures et aux cas ayant de faibles conséquences financières à d'autres services de la Commission plutôt que décider d'ouvrir une enquête lui-même. Il convient de préciser quand les informations doivent être transmises à l'IDOC et à d'autres services de la Commission et de définir le terme de «malversation mineure».
3. L'OLAF doit améliorer la procédure d'échange d'informations entre les services compétents de la Commission concernant les cas de minimis internes.
4. Les priorités opérationnelles générales de l'OLAF doivent consister à se concentrer sur les cas graves et complexes afin de mieux utiliser ses ressources limitées, optimisant l'usage qui est fait des fonds de la Communauté.

2.3. Enquêtes externes

Dans le cas des enquêtes externes, la protection des intérêts financiers des Communautés relève d'une responsabilité partagée avec les autorités compétentes des États membres ⁽¹¹⁾. En la matière, l'OLAF dispose généralement de plus de liberté et de flexibilité pour décider s'il convient ou non d'ouvrir une enquête. Conformément au manuel ⁽¹²⁾, certains critères, comme les principes de subsidiarité et de proportionnalité, doivent être pris en considération à cet effet. D'un autre côté, lorsqu'il n'existe aucune autorité compétente pour ouvrir une enquête dans un État membre, l'OLAF est le seul organe doté de pouvoirs d'enquête.

Les cas de l'échantillon concernaient des irrégularités mineures dans la mise en œuvre de programmes communautaires, pour lesquelles on soupçonnait le plus souvent l'existence d'un conflit d'intérêts, des paiements injustifiés ou une mauvaise gestion des fonds du projet. Lors de l'examen de ces cas, le CS s'est penché en particulier sur leur gravité, les critères d'ouverture de l'enquête, les mesures prises par les autorités nationales et leur suivi.

Comme pour les cas de minimis internes examinés, le CS a jugé qu'aucun critère clair n'était utilisé pour décider d'ouvrir ces affaires. Il estime dès lors que l'actuelle stratégie et la hiérarchisation des enquêtes externes ne sont pas claires. Il convient d'affiner les critères d'ouverture (y compris les seuils minimaux indicatifs) d'une affaire externe afin d'éviter d'ouvrir des affaires de minimis. Selon le CS, une stratégie et des priorités claires garantiraient une utilisation plus efficace des ressources communautaires, par ailleurs limitées, en permettant de les affecter chaque fois que possible à des enquêtes portant sur des cas plus graves. Le CS n'est pas persuadé que les ressources de l'OLAF sont utilisées de manière optimale si des affaires ayant de très petites conséquences financières, ne dépassant guère les frais d'enquête, sont régulièrement ouvertes.

Le CS constate qu'en ce qui concerne les cas réunis dans l'échantillon, le suivi financier, le recouvrement de l'argent indûment versé ou les mesures disciplinaires le cas échéant (par exemple, l'inscription du nom de l'entreprise dans le système d'alerte précoce), ont été très souvent menés à bien ou entrepris par le service communautaire compétent ou par une agence déjà pendant ou avant l'enquête de l'OLAF. Pour le CS, par conséquent, il ne ressort pas clairement quelle a été la valeur ajoutée de l'enquête de l'OLAF sur ces irrégularités mineures, en particulier pour ce qui est du suivi financier, étant donné qu'un ordre de recouvrement avait déjà été émis par le service responsable de la mise en œuvre du programme et que ce dernier était en mesure de le faire dès que des informations sur une possible fraude ou irrégularité sont devenues disponibles. Le CS a également relevé la pratique selon laquelle, une fois qu'une enquête de l'OLAF était ouverte par le comité exécutif, elle allait jusqu'à son terme sans qu'aucune mesure ne soit prise pour l'interrompre, même si les actions de suivi anticipées étaient clôturées dans l'intervalle.

Concernant le suivi judiciaire, le CS a observé que l'OLAF, pour des raisons indépendantes de sa volonté, rencontre souvent des difficultés pour recueillir des informations auprès de pays tiers concernant l'état d'avancement du suivi. C'est pourquoi ces informations sont essentiellement traitées par les délégations de la Commission dans les pays concernés, et la contribution de l'OLAF est dès lors limitée.

Recommandation

1. Il convient d'élaborer/de définir une stratégie de minimis pour les enquêtes externes et de déterminer les seuils minimaux pour ces enquêtes.

⁽¹¹⁾ Traité CE, article 280, paragraphe 2.

⁽¹²⁾ Point 3.2.1.2 Enquêtes externes – principe d'opportunité, p. 63.

2.4. Cas d'assistance, de suivi et de coordination

Dans le cadre de l'examen des affaires de minimis, plusieurs cas d'assistance, de suivi et de coordination étaient inclus dans l'échantillon. En général, la base juridique de ces activités est le traité CE et les règlements applicables ⁽¹³⁾, qui font obligation à l'OLAF d'aider les États membres à organiser la coopération et à coordonner leurs activités afin de protéger les intérêts financiers des Communautés contre la fraude.

Comme pour les cas de minimis internes et externes, le CS a conclu qu'il serait très utile que le manuel donne des orientations quant à la manière dont l'OLAF doit traiter les informations entrantes concernant ces types d'affaires, surtout pour ce qui est d'établir les priorités et de choisir les dossiers qui feront l'objet d'une enquête (critères pour déterminer l'ouverture ou non d'une affaire). En ce qui concerne l'échantillon examiné, le CS a conclu que la responsabilité des dossiers (conduite de l'enquête et activités de suivi) avait toujours été assumée par les autorités nationales et que le rôle de l'OLAF était donc très limité par rapport aux affaires externes et internes, dans lesquelles les activités d'enquête proprement dites telles que les inspections, les contrôles et la vérification des informations étaient effectuées par l'Office. C'est pourquoi il était difficile pour le CS de discerner la valeur ajoutée potentielle apportée par l'OLAF en la matière; il semblerait donc judicieux de réfléchir à la mesure dans laquelle les ressources de l'OLAF doivent être affectées à ces activités s'il n'y a pas suffisamment de ressources pour les enquêtes internes et externes.

Recommandation

1. Le manuel de l'OLAF doit inclure des critères de hiérarchisation et de sélection pour les cas d'assistance, de suivi et de coordination.

⁽¹³⁾ Article 280 du traité CE, article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement 1073/99 et article 9, paragraphe 1, du règlement 2988/95.

ANNEXE 4

AVIS N° 1/2009

Plan de gestion annuel de l'OLAF pour 2009

Bruxelles, le 19 mars 2008

Le comité de surveillance a examiné la partie publique ainsi que les annexes internes du plan de gestion annuel de l'OLAF pour 2009 en accordant une attention particulière aux objectifs, indicateurs et résultats attendus des enquêtes ainsi qu'aux liens entre eux et les autres activités de l'Office. Le comité de surveillance souhaite féliciter globalement l'OLAF pour son plan de gestion annuel, qui est clair, bien structuré et précis, ainsi que pour l'inclusion d'une référence à ses propres recommandations. Le comité de surveillance souhaite présenter quelques réflexions et observations sur le plan de gestion annuel 2009.

1. Partie publique

Le comité de surveillance note que par rapport à 2008, l'indicateur et la cible de l'objectif général ne sont plus une *réduction au minimum de la fraude* mais consistent à mettre l'accent sur l'importance des retours d'information de la part des clients. Le comité de surveillance est favorable à cette approche et observe qu'elle est conforme à la recommandation présentée dans son avis n° 3 de 2006, dans laquelle il soulignait la nécessité pour les parties prenantes de l'OLAF de participer à la définition de normes et critères tant qualitatifs que quantitatifs des activités de l'OLAF. Dans cette optique, le comité de surveillance souhaite réitérer la nécessité pour l'OLAF d'établir un système de retour d'information qui lui permette de prendre régulièrement connaissance des réactions de ses principales parties prenantes.

En ce qui concerne l'indicateur «*utilisation efficace des résultats des enquêtes menées auprès des parties prenantes*» de l'objectif général, le comité de surveillance a examiné les résultats et l'analyse (fournis par l'Office) des enquêtes Eurobaromètre et des enquêtes de la Commission menées en 2007 et en 2008. Il a conclu que les enquêtes n'abordent pas la question de l'efficacité ou de l'efficacité opérationnelles des services de l'OLAF et ne fournit aucune information à ce sujet. Par conséquent, le comité de surveillance doute que l'OLAF puisse utiliser ces résultats pour évaluer la réalisation des objectifs du plan de gestion annuel sous l'angle des opérations. De plus, le comité de surveillance émet des réserves concernant ces enquêtes car en général, elles ne ciblent pas les personnes qui coopèrent directement avec l'OLAF. Le comité de surveillance propose donc que l'OLAF exécute lui-même une étude plus ciblée conçue spécialement pour recueillir les opinions des représentants des autorités des États membres et des institutions et organes de l'UE qui sont quotidiennement en contact avec lui. Ces informations seraient plus utiles pour les besoins du plan de gestion annuel 2009.

Il ressort aussi des résultats des enquêtes que l'OLAF était généralement mal connu, ce qui devrait alimenter sa réflexion lorsqu'il définira ses activités futures. Ainsi, la principale conclusion de l'enquête Eurobaromètre de 2008 (25 000 citoyens européens sélectionnés de façon aléatoire) était que 59 % des personnes interrogées n'avaient jamais entendu parler de l'OLAF et que 20 % en avaient entendu parler mais ne pouvaient pas ou ne voulaient pas dire si l'organisation leur inspirait confiance. Les résultats étaient semblables dans l'enquête de la Commission qui fait apparaître que le personnel n'avait jamais eu de rapport avec l'OLAF et ne pouvait donc se faire une opinion de ses activités. Sur la base de ces résultats, le comité de surveillance souhaite encourager l'OLAF à réfléchir à ces résultats dans le plan de gestion annuel 2010.

Le comité de surveillance se déclare satisfait de l'«*objectif spécifique n° 1*», qui souligne la nécessité de mesurer aussi bien l'efficacité que l'efficacités des opérations de l'OLAF. L'objectif de 2009 sera de cibler plus de cas de fraude grave, ce qui est conforme aux observations présentées par le comité de surveillance dans le plan de gestion annuel de 2008 et dans l'avis n° 3 sur les cas «*de minimis*». Le comité de surveillance accueille avec satisfaction la stratégie améliorée concernant la règle «*de minimis*» des enquêtes internes, qui a été expliquée dans la lettre récente sur la politique «*de minimis*».

Le comité de surveillance souhaite obtenir des informations complémentaires concernant notamment les critères de sélection des enquêtes externes portant sur des cas «*graves*» et encourage l'OLAF à proposer une stratégie plus claire et plus cohérente et des lignes directrices concernant les types de cas sur lesquels l'Office a l'intention d'enquêter en 2009. Le comité de surveillance tient également à souligner que le projet de Manuel des procédures opérationnelles (point 2.3) devrait contenir une explication sur le mode de formulation des priorités opérationnelles.

Le comité de surveillance partage l'opinion de l'OLAF selon laquelle l'efficacité de ses opérations constitue un facteur important dans la réalisation de l'objectif général et souhaite obtenir des éclaircissements sur la manière dont la «*conformité aux lignes directrices sur les seuils et les critères pour l'ouverture des voies de suivi (indicateur 1.1)*» contribuera à cette réalisation en 2009.

Outre le taux de liquidation des dossiers et les critères de durée, le comité de surveillance estime que l'efficacité des enquêtes pourrait être mesurée au moyen de la création d'un système ou dispositif de contrôle régulier (comprenant un contrôle de la qualité) des enquêtes, pour réduire les retards et résoudre rapidement les problèmes. Le comité de surveillance souhaite obtenir de plus amples informations sur le «*système d'alerte à 18 mois*» qui est mentionné dans le plan de gestion annuel dans le contexte de l'objectif spécifique n° 1. Comme l'indique le plan de gestion annuel, environ 25 % des enquêtes restent sans traitement dans le délai cible de 24 mois fixé par la direction. Comme cette tendance persiste depuis plusieurs années, le comité de surveillance se demande si les indicateurs d'efficacité sont suffisants pour diminuer ces retards.

Comme dans le plan de gestion annuel de 2008, le comité de surveillance estime problématique que le taux de liquidation des dossiers (indicateur de résultat 2x2) soit de un s'il est calculé sur la base des nouveaux dossiers ouverts au cours d'une année civile. La direction de l'OLAF doit mettre en place des mesures complémentaires pour faire face à la charge de travail (environ 440 cas en décembre 2008) car la réalisation de cet objectif ne contribuera pas à une réduction de la charge globale. Cela est également confirmé dans le compte rendu de la réunion des directeurs qui s'est tenue en octobre 2008, selon lequel, au premier semestre de 2008, le taux de liquidation s'est détérioré et un nouvel arriéré est apparu.

En outre, le comité de surveillance constate que l'efficacité et l'efficience des opérations sont mesurées exclusivement sous l'angle des enquêtes et n'englobe aucune autre activité opérationnelle ou service d'appui. Le comité de surveillance estime toutefois que les services d'appui de l'OLAF (activités opérationnelles et administratives) doivent être intégrés dans cette stratégie afin que l'OLAF devienne un «organe d'enquête administratif de renommée mondiale». À l'avenir, il serait utile de réfléchir à la manière dont des activités autres que les enquêtes contribuent aux investigations de l'OLAF, ainsi qu'aux moyens de mesurer cet apport dans le plan de gestion annuel.

Le comité de surveillance observe que la stratégie de communication effective de l'objectif spécifique n° 2 «promouvoir une culture de coopération pour lutter contre la fraude et la corruption» n'englobe aucune politique de communication interne clairement définie. En réfléchissant au suivi des cas de l'OLAF par le comité de surveillance, il est manifeste que la coordination générale des activités entre les unités et les départements pourrait être améliorée. Par conséquent le comité de surveillance recommande d'intégrer une stratégie de communication interne dans le plan de gestion annuel pour améliorer le partage des connaissances et, d'une manière générale, de sensibiliser le personnel de l'OLAF à ses propres activités.

2. Annexes internes

Le comité de surveillance se déclare satisfait de l'indicateur spécifique relatif à l'incidence financière pour les enquêtes dans le domaine du commerce et des douanes, ainsi que de l'importance accrue accordée aux cas dont l'incidence financière estimée dépasse 1 million d'EUR.

Concernant l'efficience des enquêtes et opérations des directions A et B, le comité de surveillance est particulièrement désireux de savoir comment la durée des enquêtes et leurs retards potentiels sont actuellement surveillés et il accueille avec satisfaction l'examen systématique des cas tous les 18 mois tout en invitant l'OLAF à se demander si ce système est suffisant pour limiter les retards. Le comité de surveillance souhaite obtenir des éclaircissements sur le «nouveau stade "en cours"». Il souligne globalement la nécessité d'un système de contrôle rigoureux pour diminuer les retards et maintenir la qualité des travaux.

Comme pour le plan de gestion annuel de 2008, le comité de surveillance met en doute la valeur et l'utilité d'un indicateur «pourcentage de dossiers clôturés avec suivi financier/judiciaire/administratif» par rapport au nombre total de cas car, au départ, le résultat des enquêtes est difficile à prévoir.

Le comité de surveillance souhaite réitérer qu'une fois de plus, l'indicateur de résultat prévoyant une durée des cas de 24 mois n'a pas été atteint en 2008 et ne l'a pas été depuis quatre ans. Le compte rendu de la réunion des directeurs qui s'est tenue au mois d'octobre 2008 indique que seulement 49 % des cas ont été clôturés en moins de 24 mois au premier semestre 2008. La durée moyenne d'un cas actif au premier semestre 2008 était de 27 mois. Le comité de surveillance doute que ces délais puissent être respectés en 2009, notamment si l'OLAF cible des cas plus complexes sans augmentation des ressources disponibles.

Il est précisé dans le plan de gestion annuel (point 1.2 efficience) que les évaluations représentent environ 50 % de la charge de travail des enquêteurs (48 % dans la direction A et 54 % dans la direction B). Le comité de surveillance observe qu'aucun but ni objectif n'a été formulé pour le «stade non actif» des enquêtes et qu'aucune information n'est disponible dans le plan de gestion annuel sur la durée moyenne des évaluations. Le comité de surveillance propose que l'on réfléchisse à la manière d'intégrer la phase non active d'une enquête au plan de gestion annuel, car elle nécessite des ressources, qui sont peu abondantes, et constitue un facteur important lors de la détermination, par exemple, des délais de prescription des éléments de preuves et du suivi des rapports d'enquête finaux de l'OLAF.

Enfin, le comité de surveillance souhaite noter que certains des indicateurs de résultat pour les activités de soutien (par exemple «nombre de réunions organisées», «bon déroulement de la coopération» et «informations reçues en retour») sont trop généraux, difficiles à mesurer et/ou manquent de précision quant aux moyens employés pour en assurer le suivi par rapport aux objectifs fixés et doute qu'ils représentent en fait une méthode adéquate et efficiente d'évaluation de la performance.

ANNEXE 5

AVIS N° 2/2009

Rapports de l'OLAF relatifs aux enquêtes engagées depuis neuf mois

Bruxelles, le 28 mai 2009

PARTIE I

INTRODUCTION

Le directeur général de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) soumet au comité de surveillance un rapport mensuel contenant le récapitulatif des enquêtes engagées depuis neuf mois (ci-après dénommé «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois»). Lesdits rapports exposent les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible de mener à terme ces enquêtes et indiquent le délai prévu pour la clôture de chaque cas.

La durée des enquêtes est une préoccupation partagée des institutions et de l'OLAF lui-même ⁽¹⁾, vu les conséquences négatives que les retards peuvent avoir pour les parties participant à l'enquête ainsi que pour le suivi administratif, judiciaire et financier des enquêtes menées par l'OLAF.

L'arriéré important résultant du grand nombre de cas qui ont pris du retard nuit également à l'activité quotidienne de l'OLAF, étant donné que la seule gestion des cas anciens absorbe des ressources importantes destinées aux tâches principales de l'office.

L'OLAF jouit de l'expérience exceptionnelle et considérable acquise au cours des 10 années qu'il a consacrées à l'exécution d'enquêtes européennes et internationales. Son importance et sa réputation ne cessent de croître. Il est donc essentiel que le temps consacré à l'investigation et à la clôture des cas soit le plus bref possible.

La mission du comité de surveillance

Le présent examen effectué par le comité de surveillance a pour objectif général d'évaluer la durée des enquêtes et les motifs des éventuels retards injustifiés pour faire en sorte que les enquêtes soient conduites sans désemparer pendant une période de temps qui soit proportionnée aux circonstances et à la complexité de l'affaire ⁽²⁾.

Au moyen de cette procédure régulière de contrôle, le comité de surveillance conforte avant tout l'indépendance de l'OLAF en vérifiant qu'aucune ingérence extérieure ne nuit à la conduite impartiale des enquêtes et que les retards n'empêchent pas d'atteindre le résultat voulu de l'enquête, par exemple pour des raisons de prescription.

Le présent avis est le deuxième émis par le comité de surveillance concernant les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois».

En avril 2007, le comité de surveillance a émis l'avis 1/2007 après avoir examiné l'ensemble des 150 «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» couvrant la période de janvier à décembre 2006. Cet avis portait sur l'évaluation de deux aspects différents: la mesure dans laquelle ces rapports contiennent suffisamment d'informations pour permettre au comité de surveillance d'exercer sa fonction de contrôle, notamment en ce qui concerne l'éventualité de délais indus, d'une part, et la mesure dans laquelle ils peuvent servir d'outil de gestion permettant à l'OLAF de mener à bien l'enquête dans un délai adéquat, de l'autre. L'OLAF a accepté les conclusions et recommandations de l'avis en question et les a suivies ⁽³⁾.

Le comité de surveillance a déclaré dans cet avis qu'il examinerait à l'avenir de manière plus approfondie les motifs de l'inachèvement des enquêtes dans le délai spécifié par l'OLAF.

Les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» de l'OLAF

Le présent avis se fonde sur l'examen de 275 «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» (sur 424 cas actifs) concernant la période de janvier 2007 à décembre 2008 et de 115 «évaluations d'informations initiales» concernant chacun des «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» envoyés par l'OLAF au comité de surveillance de mars à décembre 2008 ⁽⁴⁾. Ces «évaluations» sont rédigées par les enquêteurs de l'OLAF avant que la décision d'ouvrir une enquête ne soit prise et contiennent également «des suggestions initiales de plan de travail». Un contrôle a également été effectué dans le système de gestion des cas afin de déterminer leur état d'avancement.

⁽¹⁾ Voir le rapport annuel d'activité de l'OLAF 2007

⁽²⁾ Article 6, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1073/1999

⁽³⁾ Voir le rapport d'activité du comité de surveillance de l'OLAF, p. 28 (JO C 123 du 20.5.2008, p. 22-23 et/ou annexe 1)

⁽⁴⁾ Voir l'annexe 2: formulaire modèle n° 40

Les rapports reçus, par secteur, portaient sur les domaines suivants ⁽⁵⁾:

- 47 enquêtes internes – institutions européennes: où l'OLAF joue un rôle moteur et jouit de compétences clairement définies en matière de procédures ⁽⁶⁾.
- 11 enquêtes externes – organes de l'UE: où l'OLAF joue un rôle moteur ⁽⁷⁾.
- 51 dépenses directes et aide extérieure: où l'OLAF joue un rôle moteur et où les règles relatives à la conduite des enquêtes se fondent également sur les «accords en vigueur avec des pays tiers» ⁽⁸⁾.
- 46 aide extérieure: où l'OLAF joue un rôle moteur et où les règles relatives à la conduite des enquêtes se fondent également sur les «accords en vigueur avec des pays tiers» ⁽⁹⁾.
- 43 agriculture: où l'OLAF est doté de compétences juridiques fortes et bien établies. Cependant, ce secteur comprend également les affaires douanières portant sur des produits agricoles, dans lesquelles l'OLAF joue avant tout un rôle de coordination et d'assistance ⁽¹⁰⁾.
- 51 douanes I et II: où l'OLAF joue un rôle de coordination et d'assistance dans ce domaine et où la durée des enquêtes dépend fortement des États membres ou des pays tiers concernés ⁽¹¹⁾.
- 26 actions structurelles: où l'OLAF dispose d'une base solide pour mener des enquêtes ⁽¹²⁾.

L'OLAF a établi un formulaire modèle pour les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois». Dans ce formulaire, les enquêteurs ont coché les motifs prédéfinis d'inachèvement des dossiers suivants ⁽¹³⁾:

- **«Malgré l'affectation de ressources importantes, la charge de travail de l'enquête nécessite plus de temps»** dans 133 rapports, (50 %);
- **«Suspension tactique de l'enquête»** dans 16 rapports, (6 %);
- **«Manque de ressources»** dans 30 rapports, (11 %);
- **«Faible degré de priorité et allocation limitée de ressources»** dans 12 rapports, (5 %);
- **«Manque de coopération de la part: des États membres; des services de la Commission; d'une autre institution; d'un particulier ou d'une entreprise»** dans 43 rapports, (15 %) et
- **«Autre: voir cas»** dans 77 rapports, (27 %).

Le contenu de ces «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» rédigés par les enquêteurs de l'OLAF est contresigné officiellement – «visé» – par le chef d'unité du secteur en question et par le directeur de chacune des directions «Enquêtes et opérations» respectivement.

À partir de janvier 2008 et suite à la modification du formulaire modèle de rapport sur les dossiers ouverts depuis neuf mois ⁽¹⁴⁾, les motifs «suspension tactique de l'enquête» et «faible degré de priorité et allocation limitée de ressources» ont été supprimés de la liste.

Objectif et méthodologie de l'examen actuel

Il est essentiel pour tout bureau d'enquêtes de pouvoir expliquer clairement les raisons des retards et obstacles auxquels se heurtent les processus d'enquête. Cela permet de programmer les enquêtes comme il convient et d'établir pour elles une stratégie adéquate, de leur affecter les effectifs appropriés, d'évaluer précisément la coopération extérieure, d'établir un ordre de priorité parmi les affaires et d'élaborer la politique en matière d'enquêtes.

En outre, le comité de surveillance ne peut contrôler la durée des enquêtes de l'OLAF de manière à exclure les ingérences extérieures ou les décisions partiales que si des motifs objectifs et vérifiables sont donnés pour les retards.

⁽⁵⁾ Voir l'annexe 3: formulaire modèle n° 20

⁽⁶⁾ Unité A1 (88 cas actifs); article 4 du règlement n° 1073/1999

⁽⁷⁾ Unité A2 (27 cas actifs); article 3 du règlement n° 1073/1999

⁽⁸⁾ Unité A3 (79 cas actifs); article 3 du règlement n° 1073/1999 et «accords avec les pays tiers»

⁽⁹⁾ Unité A4 (54 cas actifs); article 3 du règlement n° 1073/1999 et «accords avec les pays tiers»

⁽¹⁰⁾ Unité B1 (68 cas actifs); article 3 du règlement n° 1073/1999, règlement (CE, Euratom) n° 2988/95, règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 et règlement (CE) n° 515/97 entre autres

⁽¹¹⁾ Unité B2 Douanes I (38 cas actifs); Unité B3 Douanes II (27 cas actifs)

⁽¹²⁾ Unité B4 (43 cas actifs); article 3 du règlement (CE) 1073/1999, règlement (CE, Euratom) n° 2988/95, règlement (Euratom, CE) n° 2185/96

⁽¹³⁾ Dans certains cas, plusieurs motifs de retard sont cités, p. ex. manque de ressources et manque de coopération

⁽¹⁴⁾ Voir l'annexe 2B: version précédente du formulaire modèle 40

En décembre 2008, 78 % des enquêtes de l'OLAF étaient en cours depuis plus de neuf mois, et 40 % depuis plus de deux ans. Outre l'analyse d'ensemble des informations fournies dans le «rapport sur les dossiers ouverts depuis neuf mois», le comité de surveillance a décidé de vérifier que les motifs d'inachèvement des dossiers cochés par les enquêteurs de l'OLAF correspondaient aux raisons décrites en détail dans le corps du rapport.

Le comité de surveillance a examiné également les motifs de retard indiqués afin d'analyser dans quelle mesure ils permettaient de comprendre la vraie raison ou les facteurs les plus importants du retard des enquêtes en cours. À cet effet, le comité de surveillance a également analysé les «évaluations des informations initiales», en particulier les suggestions initiales de plan de travail.

En exécutant cette analyse, le comité souhaitait de plus déterminer si le fort pourcentage d'enquêtes en cours «engagées depuis plus de neuf mois» s'expliquait par des causes objectives et inévitables.

Il a également accordé une attention particulière à la date prévue d'achèvement des enquêtes que l'OLAF est obligé de communiquer au comité de surveillance dans les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois»⁽¹⁵⁾.

Méthodologie

Compte tenu de la spécificité de chaque secteur et des compétences et règles de procédure différentes applicables à chacun d'entre eux, l'analyse a été effectuée secteur par secteur⁽¹⁶⁾. Cependant, vu l'objectif principal du présent avis, nous avons également regroupé les rapports de l'OLAF selon les motifs prédéfinis cochés dans le rapport modèle «sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» concernant l'inachèvement des dossiers dans les délais prévus.

Des conclusions et recommandations spécifiques sont établies par secteur; mais des conclusions et recommandations globales sont également fournies.

PARTIE 2

ANALYSE DES MOTIFS INDIQUÉS PAR L'OLAF POUR JUSTIFIER L'INACHÈVEMENT DES ENQUÊTES DANS LE DÉLAI DE NEUF MOIS

1. «MALGRÉ L'AFFECTATION DE RESSOURCES IMPORTANTES, LA CHARGE DE TRAVAIL DE L'ENQUÊTE NÉCESSITE PLUS DE TEMPS»

Ce motif de retard est cité par l'OLAF dans environ 50 % des enquêtes transmises au comité de surveillance⁽¹⁷⁾.

Enquêtes internes: institutions européennes

Le comité a examiné 15 des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 31 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Dans certains des cas, une explication satisfaisante était donnée et le motif «charge de travail de l'enquête» était facilement compréhensible dans le contexte du rapport⁽¹⁸⁾. Néanmoins, les raisons profondes du retard divergeaient dans un grand nombre des enquêtes: longues périodes d'inactivité (jusqu'à sept mois) avant le lancement de l'enquête; avancement du dossier tributaire d'informations susceptibles d'être fournies par des sources extérieures et dans lequel aucune mesure d'enquête n'avait en fait été prise par l'OLAF, ainsi que retards inexplicables⁽¹⁹⁾. Les motifs «manque de coopération de la part de particuliers», «report d'entretien à une date ultérieure» et «attente de réponses de particuliers ou d'institutions» ont également été notés⁽²⁰⁾.

Parmi les facteurs importants, nous avons également identifié le fait que les enquêteurs s'occupaient d'autres dossiers et d'affaires plus urgentes⁽²¹⁾.

⁽¹⁵⁾ Article 11, point 4, du règlement (CE) n° 1073/99

⁽¹⁶⁾ La direction A «Enquêtes et opérations» comprend quatre secteurs: l'unité A1 «Enquêtes internes aux institutions européennes»; l'unité A2 «Enquêtes internes/externes – Organismes et agences de l'UE»; l'unité A3 «Dépenses directes et aide extérieure»; l'unité A4 «Aide extérieure». La direction B «Enquêtes et opérations» englobe également quatre secteurs: l'unité B1 «Agriculture»; l'unité B2 «Douanes I»; l'unité B3 «Douanes II»; l'unité B4 «Actions structurelles».

⁽¹⁷⁾ 48,36 %

⁽¹⁸⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 31 et 44

⁽¹⁹⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 17, 14, 19 et 5

⁽²⁰⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 3 et 19

⁽²¹⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 22, 14 et 1

Enfin, dans certains cas, malgré les effectifs importants affectés à un dossier, les raisons données pour justifier le retard englobaient à la fois l'«affectation de ressources importantes» et le «manque de ressources» (22). Bien que cette contradiction puisse s'expliquer par des raisons sous-jacentes relatives à l'affectation de membres du personnel différents aux diverses phases de l'enquête, elle est néanmoins déroutante à la lecture.

Enquêtes internes/externes: organismes et agences de l'UE

Le comité a examiné huit des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 72 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Dans plusieurs cas, la «charge de travail de l'enquête» donnée comme motif de retard est bien présentée et se comprend facilement dans le contexte du rapport (23).

Dans d'autres cas, le comité de surveillance a noté que de longues périodes d'inactivité s'étaient écoulées entre la date d'ouverture du dossier et la désignation des enquêteurs, ou la date de début de l'enquête, (jusqu'à six mois) et que le changement inexplicable et apparent d'enquêteur responsable constituait parfois la raison sous-jacente du retard (24). La coopération tardive de particuliers a été identifiée également dans un cas dont l'impact économique était très faible (25). Des descriptions identiques du cas et de ses résultats sont présentées dans deux «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» distincts ayant donné lieu à des mesures d'ordre opérationnel différentes ont été prises (26).

Dépenses directes et aide extérieure

Le comité a examiné 21 des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 41 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Bien que dans la plupart des enquêtes, le motif cité soit bien expliqué et corresponde à la charge de travail requise par le dossier (27), le comité a également observé qu'un tiers des cas étaient des cas d'assistance pénale et qu'aucune action opérationnelle n'avait été menée par l'OLAF (28) ou qu'il attend encore une réponse d'autres organismes (29).

Aide extérieure

Le comité a examiné vingt des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 43 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Dans certains cas, la planification était adéquate, le but de l'enquête était clair et détaillé, les enquêtes sont menées correctement et le motif du retard était clair et justifié (30).

Toutefois, dans d'autres, «la charge de travail de l'enquête» ne correspondait pas au travail exécuté par l'OLAF mais plutôt au fait qu'il attendait la fin d'audits réalisés par des entreprises extérieures, sans participation active ou suivi étroit de la part de l'Office (31). Comme l'a fait remarquer le comité de surveillance dans son premier avis sur ce sujet, la valeur ajoutée du travail de l'OLAF dans ce domaine ne ressort pas clairement. Le comité a constaté un certain manque de clarté dans la planification des enquêtes faisant suite à des missions conduites dans des pays tiers et quelques mois après l'exécution de mesures d'investigation (32).

Le comité de surveillance a observé que, dans certaines missions effectuées dans des pays tiers, la planification était inadéquate (33). La documentation nécessaire n'était pas recueillie selon une approche commune; parfois, les missions étaient organisées afin d'obtenir des preuves documentaires et parfois le transfert des documents avait été arrangé directement par l'intermédiaire de la délégation de la CE (34) sans prendre contact auparavant avec la DG concernée, ce qui avait causé des retards dans l'exécution des enquêtes (35). Cela indique qu'une évaluation du rapport coût-efficacité n'a pas été effectuée.

(22) Voir l'annexe 4, cas n° 26

(23) Voir l'annexe 4, cas n° 50

(24) Voir l'annexe 4, cas n° 47, 40 et 48

(25) Voir l'annexe 4, cas n° 49

(26) Voir l'annexe 4, cas n° 53 et 54

(27) Voir l'annexe 4, cas n° 77 et 68 entre autres

(28) Voir l'annexe 4, cas n° 59, 61, 60, 62, 75 et 70

(29) Voir l'annexe 4, cas n° 64

(30) Voir l'annexe 4, cas n° 117, 15 et 135

(31) Voir l'annexe 4, cas n° 112 et 115

(32) Voir l'annexe 4, cas n° 120 et 123

(33) Voir l'annexe 4, cas n° 128

(34) Voir l'annexe 4, cas n° 130

(35) Voir l'annexe 4, cas n° 147

Les retards étaient parfois dus à l'absence de demande de la part des autorités judiciaires nationales ⁽³⁶⁾. Le comité a noté également que des raisons contradictoires étaient invoquées pour justifier le retard, à savoir que les options «ressources importantes» et «faible degré de priorité et allocation limitée de ressources» étaient toutes deux cochées dans le rapport modèle ⁽³⁷⁾.

Conclusions et recommandations:

Le motif «malgré l'affectation de ressources importantes, la charge de travail de l'enquête nécessite plus de temps» ne correspond pas à la cause réelle du retard dans plus de la moitié des enquêtes examinées.

Le comité de surveillance constate avec préoccupation que les enquêteurs cochent ce motif dans le rapport modèle bien qu'il soit en fait différent. Il note que ce motif est invoqué dans toutes sortes de cas (sans discernement) et qu'il est interprété différemment par des enquêteurs qui travaillent dans la même unité.

Le fait que les rapports soient contresignés formellement – «visés» – par la direction (chef d'unité et directeur) montre que l'attention accordée au contrôle interne des enquêtes est insuffisante.

Le manque de cohérence dont fait preuve l'OLAF lorsqu'il invoque ce motif risque de le conduire à tirer des conclusions erronées sur le plan des effectifs nécessaires, des demandes budgétaires et de l'adoption de mesures visant à réduire les retards accumulés dans les enquêtes.

Ces rapports doivent servir d'outil de gestion pour les enquêtes. Le comité de surveillance recommande à l'OLAF de faire le point sur les enquêtes pour lesquelles ce motif a été coché dans le rapport modèle afin de réévaluer la stratégie relative aux enquêtes en tenant compte de la vraie raison de l'inachèvement des dossiers.

Agriculture

Le comité a examiné 28 des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 65 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Le comité de surveillance note que tous les cas font l'objet d'une explication adéquate et que les enquêteurs de l'OLAF ont travaillé sans désespérer ⁽³⁸⁾. Cependant, dans la plupart des cas de coordination dont s'occupe ce secteur, la principale raison des retards ne concerne pas la charge de travail des enquêteurs de l'OLAF, mais plutôt le manque de promptitude avec laquelle les autorités nationales des États membres réagissent (ou le manque de réaction de leur part). Les retards, dans ces cas, sont dus au fait que l'OLAF attend les réactions de ces autorités ⁽³⁹⁾.

Le même problème a été observé dans le cas de certaines enquêtes externes ⁽⁴⁰⁾ et le comité a constaté que les informations fournies sur les différentes étapes des enquêtes n'étaient parfois ni claires ni chronologiques, ce qui rendait le motif exact du retard plus difficile à déterminer ⁽⁴¹⁾.

Le comité a observé en outre qu'il y avait parfois de longues périodes d'inactivité dans l'«évaluation des informations initiales» et qu'en conséquence, peu de travail opérationnel était effectué durant la période de neuf mois ⁽⁴²⁾.

Il a également noté que certains de ces cas concernaient des éléments d'ordre pénal faisant l'objet d'enquêtes judiciaires dans les États membres concernés. Dans ces cas, les enquêtes de l'OLAF demeuraient en attente en l'absence d'un échange d'informations direct avec les autorités judiciaires des États membres ⁽⁴³⁾.

Douanes I et II

Le comité a examiné 28 des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 55 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

⁽³⁶⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 145

⁽³⁷⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 126, 122, 121 et 150

⁽³⁸⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 181, 169, 178, 179, 176 et 194

⁽³⁹⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 159, 161, 162, 167, 165, 166, 175, 191 et 193

⁽⁴⁰⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 171 et 177

⁽⁴¹⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 179

⁽⁴²⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 189

⁽⁴³⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 186 et 183

La majeure partie de ces cas dépendent d'une coopération avec les autorités des États membres et, la plupart du temps, l'OLAF leur apporte un soutien dans la conduite de leurs enquêtes. Dans d'autres cas, il attend que des informations lui soient fournies par un État membre ou un pays tiers ⁽⁴⁴⁾.

Le comité de surveillance accepte l'explication donnée par l'OLAF concernant les enquêtes externes sur des cas d'antidumping, à savoir qu'étant donné leur nature et leur ampleur et le fait que plusieurs États membres y participent dans le cadre de l'assistance mutuelle et de la conduite de missions dans des pays tiers, il est impossible de conclure l'enquête en moins de neuf mois ⁽⁴⁵⁾. Des travaux plus urgents ont également été mentionnés et il a été constaté que certains cas anciens pour lesquels l'OLAF attend la réaction d'un État membre sont encore actifs ⁽⁴⁶⁾.

Il a été observé également que dans les cas de coordination, les motifs du dépassement de la période de neuf mois étaient accompagnés d'explications et de justifications adéquates. De plus, des plans de travail détaillés des enquêtes avaient été élaborés dès le départ ⁽⁴⁷⁾.

Certains cas d'assistance pénale ont été identifiés, leur avancement dépendant de l'action des tribunaux nationaux concernant l'exécution des lettres rogatoires ⁽⁴⁸⁾.

Le comité de surveillance a constaté avec satisfaction que le «rapport sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» était utilisé explicitement comme outil de gestion pour la réévaluation des dossiers après une analyse détaillée des motifs inévitables de retard ⁽⁴⁹⁾.

Actions structurelles

Le comité a examiné 13 des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 50 % des cas de ce secteur qui lui étaient transmis).

Dans certains cas, la «charge de travail» correspondait au changement d'enquêteur responsable ⁽⁵⁰⁾. Dans d'autres cas, la charge de travail de l'enquêteur responsable représentait la raison sous-jacente du retard ⁽⁵¹⁾. Le motif «charge de travail» ne semblait guère justifié par la liste d'actions opérationnelles ⁽⁵²⁾.

Le comité de surveillance a observé que tant les périodes d'évaluation des informations initiales que le temps consacré au travail opérationnel étaient excessifs, les premières prenant plus d'un an et le deuxième jusqu'à 10 mois par dossier sans qu'aucune justification véritable ne soit indiquée dans le rapport ⁽⁵³⁾.

Conclusions et recommandations:

On observe un manque général de précision dans l'utilisation du motif «charge de travail» et dans sa définition, qui n'établit pas de distinction entre la charge de travail exécutée par l'OLAF et celle dont la responsabilité revient aux autorités nationales dans la majorité des cas d'assistance et de coordination.

Ce manque de précision empêche d'estimer clairement l'ampleur de l'assistance et de la coopération avec les autorités nationales, ce qui ne facilite pas, pour l'OLAF, l'amélioration de sa performance.

En ce qui concerne les enquêtes externes, à l'exception des secteurs des douanes, les vraies raisons des retards étaient autres et diverses.

Il serait souhaitable de réexaminer la définition du terme «charge de travail» telle qu'elle est appliquée à chaque cas afin de déterminer plus exactement qui est responsable des mesures à prendre.

⁽⁴⁴⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 201, 207 et 215, entre autres.

⁽⁴⁵⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 202, 208, 211, 212, 234, 214, 229 et 237

⁽⁴⁶⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 198 et 205

⁽⁴⁷⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 240, 241, 242, 245 et 246

⁽⁴⁸⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 244, 231 et 238

⁽⁴⁹⁾ Voir l'annexe 4, cas n^o 241

⁽⁵⁰⁾ Voir l'annexe 4, p. ex cas n^o 254

⁽⁵¹⁾ Voir l'annexe 4, p. ex cas n^o 168

⁽⁵²⁾ Voir l'annexe 4, p. ex cas n^o 260

⁽⁵³⁾ Voir l'annexe 4, p. ex cas n^o 264

2. «SUSPENSION TACTIQUE DE L'ENQUÊTE»

Le comité de surveillance a déjà observé dans son avis précédent sur ce sujet que la notion de «suspension tactique de l'enquête» utilisée dans les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» devait être soit clairement définie soit supprimée. Il conviendrait, en invoquant ce motif d'inachèvement d'une enquête, de faire preuve de prudence et de précision.

Nous sommes heureux de constater qu'en 2008, aucun rapport invoquant formellement ce motif de retard n'a été transmis au comité de surveillance, bien qu'il ait été cité dans les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» à la rubrique «autre»⁽⁵⁴⁾. De plus, il subsiste un certain nombre de cas actifs pour lesquels ce motif a été indiqué⁽⁵⁵⁾:

Enquêtes internes: institutions européennes

Le comité a examiné quatre des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 8 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Le comité a observé que ce motif n'était pas toujours expliqué ou justifié clairement. Dans certains cas, il était invoqué pour mettre deux cas connexes en attente⁽⁵⁶⁾ sans accorder d'attention aux droits procéduraux des personnes concernées. Des enquêtes sans impact économique et qui semblent fondées sur de vagues allégations ont également été identifiées.

On a relevé l'existence de rapports sur la conduite de missions dans des pays tiers sans stratégie claire d'investigation. Le terme «suspension tactique» est associé dans certains cas à d'autres motifs: charge de travail des enquêteurs responsables et «manque de coopération de la part d'une autre personne»⁽⁵⁷⁾, alors que le motif réel de l'inachèvement du dossier découle de l'incapacité de l'OLAF à interroger des tiers dans un État qui n'est pas membre de l'UE.

Dépenses directes et aide extérieure

Le comité a examiné sept des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 13 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Dans certains cas, le recours au motif de la «suspension tactique» était expliqué de manière adéquate⁽⁵⁸⁾. Cependant, le comité a observé que parfois, aucune activité d'investigation complémentaire n'avait été menée par l'OLAF, les informations avaient été transmises aux autorités judiciaires d'un État membre et l'OLAF avait laissé les dossiers en suspens pour le cas où ces autorités auraient besoin de son assistance⁽⁵⁹⁾.

Parfois, le motif sous-jacent du retard était lié à la coopération avec d'autres services de la Commission⁽⁶⁰⁾.

Aide extérieure

Le comité a examiné cinq des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 11 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Il a constaté que dans tous ces cas, le motif de la «suspension tactique de l'enquête» signifiait que l'OLAF attendait la fin des audits réalisés par des entreprises extérieures, ou qu'il ne menait aucune activité d'enquête⁽⁶¹⁾.

Conclusions et recommandations:

Il convient de faire preuve de prudence en invoquant le motif de la «suspension tactique» pour garder une enquête ouverte, et le recours à ce motif doit être expliqué en détail afin de donner une idée claire de la stratégie de l'enquête.

Les enquêtes toujours en cours pour lesquelles ce motif est indiqué doivent être réexaminées et une attention particulière doit être accordée à celles figurant dans les rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois reçus en 2007.

⁽⁵⁴⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 79, 38 et 76

⁽⁵⁵⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 18, 79, 76, 38 et 36

⁽⁵⁶⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 6 et 21

⁽⁵⁷⁾ Voir l'annexe 4, cas n^o 21

⁽⁵⁸⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 69 et 78

⁽⁵⁹⁾ Voir l'annexe 4, cas n^o 63

⁽⁶⁰⁾ Voir l'annexe 4, cas n^o 66

⁽⁶¹⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 110, 111, 114, 115 et 125

3. «MANQUE DE RESSOURCES»

Enquêtes internes

Le comité de surveillance a examiné neuf cas citant ce motif (19 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Le comité a constaté, en ce qui concerne les raisons des retards, des divergences et des points communs pour plusieurs cas: priorité donnée à d'autres dossiers ouverts depuis un certain temps; longues périodes d'inactivité (de quatre-cinq mois à 11 mois) après la collecte de documents lors de missions dans des pays tiers; ou copie de données, sans autre examen dans les cas dont l'impact économique était très limité ou non estimé ⁽⁶²⁾.

Dans tous ces cas, le nombre d'enquêteurs responsables était égal ou supérieur à celui figurant dans la proposition relative aux effectifs nécessaires établie par l'évaluateur dans l'évaluation des informations initiales.

Dans certains cas, le motif «manque de ressources» est décrit comme une pénurie de personnel causée par l'absence temporaire de l'enquêteur responsable ⁽⁶³⁾.

Dépenses directes et aide extérieure

Le comité a examiné quatre des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 7 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Dans ces cas, le motif «manque de ressources» est expliqué en détail et renvoie à la charge de travail des enquêteurs responsables ainsi qu'à la priorité moyenne du dossier en question ⁽⁶⁴⁾, ou est lié au manque d'enquêteurs à l'OLAF qui possédaient les compétences linguistiques nécessaires ⁽⁶⁵⁾.

De temps en temps, le comité a observé qu'aucune explication n'était donnée pour justifier le manque de ressources dans un cas hautement prioritaire auquel était en principe affecté le personnel nécessaire ⁽⁶⁶⁾.

Aide extérieure

Le comité a examiné neuf des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 19 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Le comité de surveillance a constaté avec inquiétude qu'après la date d'ouverture du cas, les enquêtes avaient connu une longue période d'inactivité (de neuf à 13 mois) et que le plan de travail n'avait pas été mis en route malgré le fait que le nombre d'enquêteurs correspondait au nombre indiqué dans l'évaluation des informations initiales ⁽⁶⁷⁾.

Dans certains cas, des raisons contradictoires étaient cochées dans les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois»: «ressources importantes», «complexité du cas» et «manque de ressources» ⁽⁶⁸⁾. De plus, le comité de surveillance a constaté que parfois, après avoir décidé d'ouvrir un dossier, l'OLAF attendait l'achèvement d'audits externes pendant plusieurs mois avant d'exécuter la moindre investigation ou évoquait d'autres priorités ⁽⁶⁹⁾.

Dans d'autres cas, le motif réel tel qu'il est mentionné dans d'autres sections du formulaire modèle concernait la complexité du cas et le volume du travail d'enquête ⁽⁷⁰⁾, ou «le manque de temps» sans autre explication ⁽⁷¹⁾.

⁽⁶²⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 7, 36, 9 et 8

⁽⁶³⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 45 et 41

⁽⁶⁴⁾ Voir l'annexe 4, cas n^o 72

⁽⁶⁵⁾ Voir l'annexe 4, cas n^o 94

⁽⁶⁶⁾ Voir l'annexe 4, cas n^o 104

⁽⁶⁷⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 140, 144 et 131

⁽⁶⁸⁾ Voir l'annexe 4, cas n^o 150

⁽⁶⁹⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 154 et 119

⁽⁷⁰⁾ Voir l'annexe 4, cas n^o 126

⁽⁷¹⁾ Voir l'annexe 4, cas n^o 129

Conclusions et recommandations:

Dans la plupart des cas examinés, le «manque de ressources» invoqué concernant le dépassement de la période de neuf mois n'est pas justifié.

Le comité de surveillance estime que cet aspect particulièrement préoccupant car les demandes de l'OLAF visant à augmenter les effectifs soumises dans le budget annuel seraient notamment fondées sur une analyse du «manque de ressources» dans le domaine des enquêtes et opérations. Par conséquent, une grande attention devra être accordée à cette question.

Cet aspect intéresse également le comité de surveillance puisqu'il est consulté chaque année sur le projet de budget de l'OLAF. Toute inexactitude dans le choix de ce motif pourrait donner lieu à des conclusions erronées en ce qui concerne le budget de l'OLAF.

Ce motif, lorsqu'il est indiqué, doit être justifié de manière détaillée dans le rapport sur les dossiers ouverts depuis neuf mois. De plus, des solutions pratiques visant à remédier à cette situation doivent être envisagées et expliquées dans chaque rapport où ce motif est invoqué.

Douanes I et II

Le comité a examiné deux des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 3 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Des priorités opérationnelles plus importantes étaient mentionnées dans l'un des cas ⁽⁷²⁾ et les raisons pour lesquelles un cas ne faisait pas l'objet d'un traitement à plein temps étaient clairement indiquées, de même que des solutions visant à remédier au manque de ressources ⁽⁷³⁾.

Actions structurelles

Le comité a examiné six des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 23 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Le même motif était invoqué dans tous les cas pour justifier l'inachèvement de l'enquête: «manque de ressources et volume du travail d'enquête» ⁽⁷⁴⁾; cependant, sauf dans l'un d'entre eux ⁽⁷⁵⁾, on n'a fourni aucune explication permettant de comprendre le choix de l'un ou l'autre motif.

Conclusions et recommandations:

Hormis le secteur des douanes où les rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois ont été utilisés correctement comme outil de gestion pour réexaminer les besoins en matière d'enquêtes, des explications sont nécessaires pour permettre de comprendre les motifs invoqués pour l'inachèvement des enquêtes.

4. «FAIBLE DEGRÉ DE PRIORITÉ ET ALLOCATION LIMITÉE DE RESSOURCES»

Dans son avis antérieur, le comité de surveillance a déjà expliqué à ce sujet que sur le plan des actions en matière d'enquêtes, lorsqu'un dossier est caractérisé par «un faible degré de priorité» et une «allocation limitée de ressources», il n'est pas nécessaire d'expliquer pourquoi l'enquête est inachevée, mais plutôt pourquoi elle est encore ouverte neuf mois plus tard.

Le comité constate avec satisfaction qu'en 2008, ce motif d'inachèvement des enquêtes a été retiré du rapport modèle sur les dossiers ouverts depuis neuf mois. Il subsiste toutefois un certain nombre de cas actifs pour lesquels ce motif est invoqué et qui doivent être réexaminés de manière urgente.

Enquêtes internes: institutions de l'UE

Cinq rapports ont été examinés (10 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

⁽⁷²⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 204

⁽⁷³⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 230

⁽⁷⁴⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 252, 253, 256, 257, 258 et 259

⁽⁷⁵⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 253

Le comité de surveillance a noté que certains dossiers restaient ouverts pendant de longues périodes (même après 10 mois d'«évaluation des informations initiales») et qu'aucune activité d'investigation n'était entreprise, la raison invoquée étant que l'enquêteur attendait les résultats d'une enquête interne ⁽⁷⁶⁾.

Dans certains cas, ces raisons sont associées aux motifs «charge du travail enquête» ou «manque de coopération de la part d'un particulier» ⁽⁷⁷⁾. Parfois, aucun impact économique n'est mentionné et aucun résultat tangible n'est obtenu, seules des irrégularités potentielles étant évoquées ⁽⁷⁸⁾.

Dans tous ces cas, le nombre d'enquêteurs responsables est suffisant (il varie de deux à quatre) et certaines des enquêtes sont toujours en cours, tandis que d'autres ont nécessité plus de deux ans de travail.

Aide extérieure

Le comité de surveillance a examiné quatre des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 8 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Le comité constate avec préoccupation que des enquêtes portant sur des cas «sans effets financièrement préjudiciables pour les fonds de la Commission européenne» telles qu'elles sont décrites dans le rapport ont été ouvertes et que des missions ont été conduites dans des pays tiers concernant des cas ayant une faible incidence économique ⁽⁷⁹⁾.

Il a également observé que des motifs contradictoires avaient été cochés dans le rapport modèle au sujet de l'inachèvement de certaines enquêtes: par exemple «affectation de ressources importantes» et «faible degré de priorité et allocation limitée de ressources». Néanmoins, dans le deuxième cas, des missions sur place dans des pays tiers avaient tout de même eu lieu ⁽⁸⁰⁾.

Dans tous les cas susmentionnés, le nombre d'enquêteurs responsables semblait adéquat et n'est pas mis en question.

Conclusions et recommandations:

La notion «allocation limitée de ressources» n'est justifiée dans aucun des «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» examinés. En ce qui concerne les effectifs, le nombre d'enquêteurs semble suffisant par rapport au volume du travail d'enquête et aux suggestions du programme de travail, et cet aspect n'a été mis en question dans aucun des cas. Certains de ces cas ont un impact financier très faible voire nul sur les fonds de la Communauté européenne.

Le fait que ces rapports soient contresignés formellement – visés – par l'encadrement (chef d'unité et directeur) montre qu'une attention insuffisante est accordée au contrôle interne des enquêtes.

Lorsqu'une «allocation limitée de ressources» est invoquée, il convient de l'expliquer afin que l'affectation du personnel et les ressources financières de l'OLAF ne donnent pas lieu à des conclusions erronées.

Le rapport d'évaluation qui est présenté au comité exécutif doit comprendre une analyse coût/efficacité et une vue d'ensemble des effectifs de l'unité. L'affectation de ces enquêteurs à d'autres cas et le nombre d'enquêtes encore en cours et qualifiées de «hautement prioritaires» qui pourraient nécessiter l'affectation des enquêteurs en question à d'autres cas doivent également être mentionnés.

Douanes I et II

Le comité a examiné trois des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 5 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Ces cas étaient décrits et expliqués de manière adéquate et les délais établis pour leur achèvement avaient été respectés. L'intervention de l'OLAF était correcte ⁽⁸¹⁾. Les motifs «faible degré de priorité et allocation limitée de ressources» invoqués étaient justifiés dans le contexte des rapports.

⁽⁷⁶⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 12

⁽⁷⁷⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 13 et 15

⁽⁷⁸⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 16 et 18

⁽⁷⁹⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 116 et 118

⁽⁸⁰⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 121 et 122

⁽⁸¹⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 206, 209 et 210

Actions structurelles

Le comité a examiné un des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 3 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Il n'y pas eu d'enquête en raison du faible rapport coût/efficacité qu'elles auraient présenté. Seules des «techniques de vérification de base, qui semblent indiquer un risque d'irrégularités dans l'attribution du financement des projets, ont été appliquées». Si le cas présente un «faible degré de priorité», il est peut-être superflu d'ouvrir une enquête externe ⁽⁸²⁾.

Conclusions:

La raison de l'inachèvement du dossier était dûment justifiée et expliquée; une analyse du rapport coût/efficacité avait été effectuée.

5. «MANQUE DE COOPÉRATION»

Manque de coopération de la part de l'État membre (EM)

Sept rapports ont été reçus par le comité de surveillance en 2007 et six en 2008.

Enquêtes internes: institutions européennes

Le comité a examiné un des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 2 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Le comité a observé qu'il s'agissait d'une enquête externe à laquelle participent deux unités et portant sur un manque allégué de coopération de la part des services de la Commission. Aucune mesure ne semble prévue à cet égard ⁽⁸³⁾.

Enquêtes internes/externes: organismes et agences de l'UE

Le comité a examiné un des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 9 % des cas de ce secteur transmis au comité de surveillance).

Le comité de surveillance a noté que l'inachèvement de ce dossier s'expliquait non pas par le manque de coopération d'un État membre mais par celui d'un pays tiers dans lequel une enquête pénale avait été lancée. L'OLAF n'a mené aucune action d'investigation durant la période de neuf mois et attend d'avoir reçu un rapport d'un organisme externe afin de prendre «des mesures appropriées» ⁽⁸⁴⁾.

Aide extérieure

Le comité de surveillance a examiné deux des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 9 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Le comité a relevé une certaine confusion par rapport aux dates de la période d'évaluation (jusqu'à un an et un mois par quatre évaluateurs) et à la date de rédaction de l'«évaluation des informations initiales» (rédigée seulement trois jours avant la date d'ouverture de l'enquête). Aucune activité d'investigation n'a été menée durant la période de neuf mois car les autorités judiciaires nationales des États membres n'ont soumis aucune demande d'assistance à l'OLAF ⁽⁸⁵⁾.

Se référant au règlement 2185/96, le comité de surveillance a également observé que l'OLAF n'avait pas mis en œuvre les actions énumérées dans le plan d'investigation pour les cas où un manque de coopération de la part des États membres était invoqué ⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸²⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 250

⁽⁸³⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 24

⁽⁸⁴⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 55

⁽⁸⁵⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 133

⁽⁸⁶⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 147

Conclusions et recommandations:

Le motif «manque de coopération de l'État membre» a été invoqué à tort dans les cas examinés. Parfois, il s'agit d'un manque de coopération de la part des services de la Commission ou des autorités nationales de pays tiers. D'autres fois, il peut s'agir du fait que les autorités nationales des États membres n'ont pas soumis de demande d'assistance à l'OLAF.

De plus, aucune solution n'est envisagée pour remédier à un manque de coopération.

Le comité de surveillance recommande que les enquêteurs réfléchissent sérieusement avant d'invoquer ce motif de retard et préconise l'exécution d'un examen approfondi par les responsables hiérarchiques.

Agriculture

Le comité a examiné sept des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 16 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Les cas examinés sont des enquêtes externes et des cas de coordination relatifs à des questions agricoles pour lesquels l'OLAF attend des réponses de la part des autorités des États membres, dont certaines se sont montrées peu coopératives ⁽⁸⁷⁾. D'après les informations fournies dans les rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois, l'OLAF n'est guère proactif pour obtenir les informations déjà demandées ⁽⁸⁸⁾.

Douanes I et II

Le comité a examiné deux des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 4 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Il s'agit de cas de «coordination» et d'«assistance pénale» dans lesquels l'assistance de l'OLAF a été demandée par les autorités nationales ⁽⁸⁹⁾.

Actions structurelles

Le comité a examiné deux des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 7 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Le comité de surveillance a vérifié que de longues périodes s'étaient écoulées (huit et quatre mois) sans réponse des autorités nationales dans des cas d'enquêtes externes ⁽⁹⁰⁾.

Conclusions et recommandations:

Le manque de coopération des États membres a été identifié correctement dans tous les cas examinés; il est nécessaire que la coopération avec les États membres soit plus efficace.

L'OLAF doit se montrer plus proactif.

Manque de coopération de la part des services de la Commission

Deux rapports ont été reçus par le comité de surveillance en 2007 et trois en 2008.

Enquêtes internes: institutions européennes

Le comité a examiné trois des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 16 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

⁽⁸⁷⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 188

⁽⁸⁸⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 157, 163 et 180

⁽⁸⁹⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 224 et 225

⁽⁹⁰⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 262 et 255

Le «manque de coopération de la part des services de la Commission» n'est pas le seul motif donné pour les retards dans ces trois cas. Ce motif est associé à d'autres explications, par exemple «suspension tactique», «priorité plus importante d'autres cas pour les enquêteurs», «mesures de coopération avec des autorités judiciaires nationales»⁽⁹¹⁾.

Le comité a constaté que le «manque de coopération de la part des services de la Commission» mentionné dans les rapports n'avait pas conduit l'OLAF à prendre des mesures pour remédier à la situation.

Dépenses directes et aide extérieure

Deux des cas dans lesquels ce motif était invoqué ont été examinés.

Le comité a observé que la notion de manque de coopération de la part des services de la Commission était un élément qui n'avait pas d'impact sur l'enquête de l'OLAF en tant que telle et qui prêtait quelque peu à confusion⁽⁹²⁾.

Aide extérieure

Le comité de surveillance a examiné deux des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 4 % des cas de ce secteur transmis au comité de surveillance).

Dans ces cas, le «manque de coopération de la part des services de la Commission» n'apparaissait pas clairement. Dans l'un d'entre eux, ce type de «manque de coopération» n'était pas expliqué. Dans l'autre, les services de la Commission semblaient avoir justifié le retard par des raisons extérieures⁽⁹³⁾.

Conclusions et recommandations:

Dans les cas examinés à propos desquels un manque de coopération de la part des services de la Commission a été invoqué, l'OLAF ne semble pas avoir adopté de mesures concrètes pour remédier à la situation.

L'OLAF doit s'efforcer de trouver le moyen d'accélérer les communications dans ce domaine.

Manque de coopération de la part d'autres institutions

Trois cas invoquant ce motif ont été communiqués au comité de surveillance en 2007 et six en 2008.

Dépenses directes et aide extérieure

Le comité a examiné un des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 2 % des cas de ce secteur transmis au comité de surveillance).

Des explications adéquates étaient données et le motif était associé à plusieurs autres motifs expliquant l'inachèvement de l'enquête⁽⁹⁴⁾.

Aide extérieure

Le comité a examiné deux des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 4 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Dans les deux cas, le motif sous-jacent était lié aux autorités judiciaires nationales plutôt qu'à d'autres institutions: «absence de demande d'assistance à l'OLAF de la part d'autorités judiciaires nationales»⁽⁹⁵⁾ et «manque de réponse de la part de ces autorités judiciaires nationales»⁽⁹⁶⁾.

Conclusions et recommandations:

Ce motif est invoqué à tort dans certains des cas mentionnés.

Le comité de surveillance recommande de réexaminer le recours à ce motif pour éviter toute confusion.

⁽⁹¹⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 2, 24 et 43

⁽⁹²⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 96 et 100

⁽⁹³⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 53 et 148

⁽⁹⁴⁾ Voir l'annexe 4, cas n^o 100

⁽⁹⁵⁾ Voir l'annexe 4, cas n^o 133

⁽⁹⁶⁾ Voir l'annexe 4, cas n^o 134

Agriculture

Le comité a examiné un des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 2 % des cas de ce secteur transmis au comité de surveillance).

Ce cas était expliqué de manière adéquate; l'OLAF a contribué activement à son avancement et a déployé des efforts pour obtenir une réponse positive de la part des autorités nationales d'un pays tiers dans une enquête externe ⁽⁹⁷⁾.

Douanes I et II

Le comité a examiné cinq des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 10 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Tous les cas étaient présentés de manière adéquate et décrits en détail. Cependant, les enquêteurs responsables avaient coché systématiquement la case «manque de coopération de la part d'une autre institution» mais indiquaient entre parenthèses que le manque de coopération venait des autorités nationales de pays tiers; l'inachèvement de tous ces cas de coordination s'explique en fait par ce dernier motif ⁽⁹⁸⁾.

Conclusions et recommandations:

Tous ces cas étaient expliqués clairement. Cependant, les motifs d'inachèvement concernaient un «manque de coopération de la part des autorités nationales de pays tiers», ce qui est différent du «manque de coopération de la part d'autres institutions». Aucun «rapport sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» faisant état d'un manque de coopération de la part d'autres institutions n'a été transmis au comité de surveillance dans ces domaines.

Il conviendrait, dans un souci de clarté, de créer une case distincte pour le motif «manque de coopération de la part de pays tiers».

Manque de coopération de la part d'un particulier ou d'une entreprise

Treize rapports invoquant de motif ont été reçus par le comité de surveillance en 2007 et trois en 2008.

Enquêtes internes: institutions européennes

Le comité a examiné trois des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 6 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Dans deux de ces cas, le motif était expliqué et justifié comme il convient ⁽⁹⁹⁾. Cependant, dans le troisième, l'OLAF n'était pas habilité à interroger la personne concernée ⁽¹⁰⁰⁾.

Dépenses directes et aide extérieure

Le comité a examiné un des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 2 % des cas de ce secteur transmis au comité de surveillance).

Des justifications adéquates sont données dans le cas en question ⁽¹⁰¹⁾.

Aide extérieure

Le comité a examiné cinq des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 10 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Dans tous ces cas, ce motif était toujours accompagné par d'autres motifs qui constituent la cause principale de l'inachèvement des cas. Ces motifs étaient divergents et communs à plusieurs cas: «attente de rapports d'audit d'entreprises extérieures», «complexité des cas et liens avec d'autres enquêtes de l'OLAF», «faible degré de priorité» et «dommages financiers non mesurables» ⁽¹⁰²⁾.

⁽⁹⁷⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 195

⁽⁹⁸⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 233, 235, 201, 203 et 207

⁽⁹⁹⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 1 et 15

⁽¹⁰⁰⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 21

⁽¹⁰¹⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 98

⁽¹⁰²⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 116, 124 et 150

Conclusion et recommandations:

Dans certains des cas examinés, les motifs de retard sous-jacents sont de nature autre que celui d'un «manque de coopération de la part d'un particulier ou d'une entreprise».

Une attention particulière doit être accordée à l'utilisation à bon escient de ce motif.

Agriculture

Le comité a examiné trois des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 7 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Tous ces cas sont expliqués comme il convient et le motif de retard est identifié correctement: «manque de coopération de la part d'un pays tiers».

Douanes I et II

Le comité a examiné quatre des cas dans lesquels ce motif était invoqué (soit 7 % des cas de ce secteur qui lui avaient été transmis).

Ces cas sont expliqués de manière appropriée et détaillée; néanmoins, le retard s'explique en réalité par un manque de coopération de la part d'un pays tiers ⁽¹⁰³⁾.

Les trois autres cas sont en fait des cas d'assistance pénale auxquels ne participe aucun magistrat de l'unité «Conseil judiciaire et juridique» ⁽¹⁰⁴⁾.

Conclusions et recommandations:

Le dépassement de la période de neuf mois s'explique par un manque de coopération de la part d'un pays tiers et non pas d'un particulier ou d'une entreprise.

Il conviendrait d'établir une nouvelle catégorie pour refléter ce motif de retard différent et réel, à savoir le «manque de coopération de la part d'un pays tiers».

6. «AUTRE: VOIR CAS»

Soixante-treize cas citant «autre» comme cause de retard ont été examinés (27 %) ⁽¹⁰⁵⁾.

Ce motif était invoqué dans un grand nombre de rapports de cas: 16 en 2007 et 57 en 2008, ce qui en fait donc le deuxième le plus fréquemment cité durant la période examinée.

Le nombre de cas dans lesquels ce motif est cité a en outre augmenté considérablement au deuxième semestre 2008. Une analyse d'ensemble montre qu'à la lecture du rapport, dans bon nombre des cas (près de la moitié), le motif «autre» semble approprié ⁽¹⁰⁶⁾.

Ainsi, dans de nombreux cas, le motif de retard figure parmi les suivants: «complexité de l'enquête», «changement d'enquêteur, priorité donnée à d'autres cas», «cas d'assistance pénale (absence de demande de la part des autorités judiciaires nationales)», «suspension tactique de l'enquête», etc ⁽¹⁰⁷⁾.

En outre, des motifs tels qu'«attente par l'OLAF de vérifications dans les États membres», «coopération de la part d'un pays tiers» ou «enquête à long terme» ont également été identifiés ⁽¹⁰⁸⁾.

⁽¹⁰³⁾ Voir l'annexe 4, cas n° 218

⁽¹⁰⁴⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 200, 199 et 217

⁽¹⁰⁵⁾ Dans 17 de ces rapports, le motif «autre» était associé à un autre motif.

⁽¹⁰⁶⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 153, 106, 89, 86, 94, 139, 151, 42 et 39

⁽¹⁰⁷⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 147, 152, 102, 100, 109, 80 et 93 entre autres

⁽¹⁰⁸⁾ Voir l'annexe 4, cas n°s 173, 174, 232, 243, entre autres

Cependant, dans de nombreux cas, le motif réel du retard semble être différent bien que l'auteur du rapport continue d'invoquer les motifs de la liste figurant dans le formulaire modèle de rapport ⁽¹⁰⁹⁾.

Dans d'autres cas, nous avons trouvé le motif donné pour l'inachèvement du cas difficile à comprendre et, dans certains cas, dénué de sens ou même inacceptable. À titre d'exemple, on notera deux cas dans lesquels était donnée la raison suivante: «l'enquête se poursuit» ⁽¹¹⁰⁾.

Le comité de surveillance estime également très préoccupant que le motif de retard «autre» soit défini comme étant la discussion débouchant sur le rapport final sur le cas une fois l'enquête achevée (longues périodes allant de cinq mois à plus d'un an) ⁽¹¹¹⁾.

Conclusions et recommandations:

La sélection du motif «autre» dans un pourcentage aussi élevé d'enquêtes indique qu'il est nécessaire de développer et d'améliorer la liste de motifs d'inachèvement des cas.

L'indication inappropriée du motif «autre» lorsqu'un motif prédéfini devrait être coché, ainsi que son emploi injustifié, indique qu'il est nécessaire d'analyser avec soin le choix de ce motif et de réexaminer les cas en question.

ABSENCE DE DATE PRÉVUE POUR LA CLÔTURE DES CAS: UN PROBLÈME DE QUALITÉ

Le formulaire servant à présenter le rapport sur les dossiers ouverts depuis neuf mois au comité de surveillance contient une section permettant à l'OLAF d'indiquer une date approximative pour la clôture du cas.

Sur les 275 rapports examinés, nous en avons recensé 64 qui ne contenaient aucune estimation; autrement dit aucune date de clôture n'avait été fixée. Vingt des cas ont été clôturés à la date prévue; 105 plus d'un mois après la date prévue. Dans la plupart de ces cas, le retard était de beaucoup supérieur à un mois et dépassait parfois 18 mois, et 72 cas seront clôturés un ou plusieurs mois après la date prévue.

Conclusions et recommandations:

En s'appuyant sur cette analyse purement récapitulative et statistique, il est difficile de ne pas tirer la conclusion que cette partie des «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» souffre d'un grave problème de qualité. Afin que ces rapports présentent une utilité pour l'OLAF et puissent lui servir d'outil de gestion des cas, il est essentiel que la précision et l'exactitude de prévisions des dates de clôture des cas soient considérablement améliorées.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le comité de surveillance apprécie vivement les informations fournies par les enquêteurs de l'OLAF dans les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois». Il est également heureux de constater que le nouveau formulaire modèle de rapport adopté à la suite de son avis 1/2007 fournit des informations plus claires qui lui permettent de mener à bien sa mission.

Cependant, la présente évaluation identifie, à trois niveaux, des problèmes qui ont un impact négatif sur la bonne mise en œuvre du contrôle exercé par le comité de surveillance en vue de renforcer l'indépendance de l'OLAF.

I L'absence d'une approche cohérente et constructive observée dans de nombreux cas, qui suscite des doutes quant à la justification des motifs de retard sélectionnés

Comme les raisons cochées dans le formulaire modèle des «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» concernant l'inachèvement des cas durant cette période ne correspondent pas aux causes véritables dans la plupart d'entre eux, le comité de surveillance n'est pas en mesure de juger si le fort pourcentage d'enquêtes de l'OLAF dont la durée dépasse la période spécifiée est justifié.

⁽¹⁰⁹⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 95, 100, 94, 137, 138, 140, 144, 148 et 43 entre autres

⁽¹¹⁰⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 97, 82, 105, 25, 29 et 30 entre autres

⁽¹¹¹⁾ Voir l'annexe 4, cas n^{os} 142, 146, 34 et 28

L'examen des «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» fait apparaître clairement de graves défauts en ce qui concerne les règles établies actuellement par l'administration de l'OLAF pour la gestion et le contrôle des processus d'enquête.

La direction et les enquêteurs de l'OLAF doivent utiliser les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» comme outil de gestion pour réviser la stratégie et la planification des enquêtes en cours.

II Un manque de méthode et de rigueur dans les enquêtes et la nécessité d'améliorer les niveaux internes de gestion et de contrôle des enquêtes

Pour bien cibler les enquêtes et faire en sorte qu'elles atteignent leur but, il est essentiel de bien les planifier.

Les équipes responsables doivent élaborer, pour chaque enquête, un plan suffisamment détaillé qui leur permette de prévoir la date de la décision finale. L'indication d'une «date prévue d'achèvement» est non seulement une obligation légale de l'OLAF envers le comité de surveillance mais aussi un outil essentiel pour la gestion des enquêtes, qui permet d'éviter les conséquences négatives d'une durée excessive.

Ce plan doit couvrir toutes les étapes envisagées de l'enquête, qui doivent être assorties d'un calendrier préliminaire. Il doit être mis par écrit et figurer systématiquement en annexe du dossier du cas, pour faciliter sa révision et sa consultation par les enquêteurs qui font face à des demandes de report ou à d'autres formes de retard.

Les responsables des unités doivent examiner régulièrement les plans des enquêtes pour surveiller et, le cas échéant, orienter le déroulement des cas.

Le comité de surveillance se propose d'émettre un avis complémentaire plus détaillé sur la planification des enquêtes vers la fin de l'année.

III Une absence de motifs spécifiques objectifs et vérifiables pour les retards

Afin que le comité de surveillance puisse remplir au mieux sa mission de surveillance, l'OLAF doit pouvoir donner des raisons plus précises et correctes des retards indus accumulés dans les enquêtes.

Après avoir examiné attentivement le processus d'évaluation des raisons données pour les cas inachevés dans une période de neuf mois, le comité de surveillance recommande que l'ensemble du processus soit révisé.

Cette révision aidera également l'OLAF à identifier les vraies raisons des retards et lui permettra de prendre des mesures appropriées pour réduire la durée des enquêtes.

Le comité de surveillance établit les recommandations suivantes à l'intention de l'OLAF sur l'amélioration de la précision des raisons qui expliquent l'inachèvement des enquêtes dans un délai de neuf mois.

1. Volume des travaux opérationnels/enquêtes effectués par l'OLAF/par d'autres acteurs ou partenaires

Une distinction claire doit être établie entre le travail effectué par l'OLAF et celui exécuté par des agents ou partenaires externes. Le comité de surveillance recommande de diviser le «volume des travaux opérationnels/enquêtes» en ces deux catégories. En se basant sur le plan de l'enquête, une explication détaillée doit être donnée concernant les causes des retards ou, le cas échéant, une explication de la raison pour laquelle des étapes supplémentaires, qui n'étaient pas envisagées au départ, sont devenues nécessaires.

Tous les cas importants doivent être passés en revue par l'équipe lorsqu'ils ont été achevés afin de tirer des enseignements de la procédure suivie dans ce cas particulier.

2. Charge de travail des enquêteurs

La charge de travail d'ensemble doit être expliquée en donnant des renseignements sur les autres enquêtes menées et sur l'impact négatif qu'elles pourraient avoir sur l'enquête en cours.

3. Changement de l'enquêteur responsable

Le comité de surveillance est conscient du fait que le changement d'enquêteur aboutit parfois à des retards de plusieurs mois. C'est pourquoi les raisons d'un tel changement doivent être mises en lumière, en particulier dans les cas de conflit d'intérêts.

4. *Priorité d'autres cas*

Le comité de surveillance est conscient du fait que le degré de priorité d'un cas peut changer au cours de l'enquête, et des explications doivent être données pour justifier la priorité donnée à d'autres enquêtes au détriment de celle dont il s'agit et pour expliquer les mesures d'enquête prises. La politique en matière d'enquêtes doit être révisée constamment: il est essentiel que des discussions conjointes régulières se déroulent entre les deux directions «Enquêtes et opérations» sur les enquêtes en cours.

5. *Inactivité depuis plus de trois mois: la liste de trois mois*

Tous les enquêteurs doivent passer en revue leurs cas tous les mois avant le premier du mois; si rien ne s'est produit concernant un cas depuis trois mois, l'enquêteur doit le signaler au chef d'unité. Ce rapport doit donner les raisons d'une telle période d'inactivité et présenter un plan d'action pour la reprise de l'enquête. Des dates précises sont nécessaires pour toute mesure prévue et les plans d'action de ces «listes de trois mois» doivent être respectés scrupuleusement.

6. *Manque de ressources*

Une distinction claire doit être établie selon que le manque de ressources touche l'unité ou l'équipe d'enquêteurs concernée. Si le manque de ressources touche l'équipe concernée, une explication doit être fournie quant aux mesures qui seront adoptées afin d'augmenter les effectifs pour l'enquête en question. Le comité de surveillance est conscient du fait que les cas sont parfois plus compliqués que prévus à l'origine et qu'il peut y avoir soit un manque de ressources soit une surcharge de cas.

7. *Missions dans des pays tiers et recueil de documents: problèmes qui en résultent*

Vu la nature internationale d'un grand nombre des enquêtes de l'OLAF, un plan minutieux de la mission doit être fourni par écrit avant qu'elle n'ait lieu.

8. *Manque de coopération: de la part des services de la Commission; de la part des institutions de l'UE; de la part des autorités des États membres; de la part des autorités nationales des pays tiers; de la part d'un particulier/d'une entreprise*

La nature du manque de coopération doit être explicite (par exemple réaction insuffisamment prompte de l'État membre etc.) et une solution pratique visant à éliminer l'obstacle en question doit être expliquée dans chaque cas.

Le comité de surveillance a constaté à plusieurs reprises un certain manque de pro-activité de la part de l'OLAF dans les cas où il se heurte à un manque de coopération de la part des autorités des États membres, des institutions, des services de la Commission, des pays tiers ou de particuliers. Le comité de surveillance recommande donc que l'OLAF passe en revue les cas où ces motifs sont invoqués afin d'élaborer des stratégies lui permettant de faire preuve d'une plus grande pro-activité envers ceux qui se montrent peu coopératifs.

9. *Manque de demande d'assistance de l'OLAF de la part des autorités nationales des États membre.*

Une distinction claire doit être établie entre les cas d'assistance à la demande des autorités nationales de l'État membre car il s'agit d'un domaine différent des compétences de l'OLAF.

10. *Audits externes: problèmes qui en résultent*

Le «rapport sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» doit mentionner le suivi et la contribution de l'OLAF concernant les audits exécutés par des entreprises extérieures.

ACTION FUTURE

Le comité de surveillance poursuivra l'examen des «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» soumis par le directeur général de l'OLAF pour la période 2009 ainsi qu'une étude des «évaluations des informations initiales» accompagnant les rapports.

Étant donné le grave problème de qualité identifié dans les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» dû au manque fréquent de référence à la date prévue d'achèvement des enquêtes, le respect par l'OLAF de l'obligation légale qui lui incombe dans ce domaine fera à l'avenir l'objet d'un examen attentif.

ANNEXE 1

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Avis n° 1/2007

Rapports de l'OLAF relatifs aux enquêtes engagées depuis plus de neuf mois

Bruxelles, le 25 avril 2007

Les informations qui figurent actuellement dans les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» transmis au comité de surveillance sont pertinentes et utiles. Des éléments tels que la description du cas, les mesures prises, l'incidence financière et les mesures futures proposées demeurent essentiels pour la bonne compréhension de l'enquête à évaluer. Toutefois, l'examen des «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» laisse apparaître que des éléments fondamentaux pour permettre au comité de surveillance d'exécuter sa mission de contrôle de la durée des enquêtes sont manquants. Le comité de surveillance estime par ailleurs que l'intégration de ces éléments dans les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» contribuera aussi à améliorer la gestion de l'enquête en cours à ce stade de l'affaire.

Mission de contrôle du comité de surveillance

- Dans sa forme actuelle, le «rapport sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» ne comporte pas toutes les informations utiles dont le comité de surveillance a besoin pour déterminer si les enquêtes sont conduites sans désenparer pendant une période de temps qui est proportionnée aux circonstances et à la complexité de l'affaire.

Le format de la synthèse des «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» devrait être modifié de manière à intégrer de nouveaux éléments qui permettraient une évaluation efficace de l'état d'avancement des enquêtes. Ces éléments sont notamment: la description juridique de l'irrégularité, la date ou période à laquelle les actes soumis à enquête ont eu lieu, la durée de la «phase d'évaluation» préalable à la décision d'ouverture du dossier, les éventuelles sanctions ou conséquences juridiques des actes soumis à enquête, ainsi que les délais de prescription applicables à ceux-ci.

- L'absence d'indication des délais de prescription dans les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» ne permet pas au comité de surveillance d'évaluer la durée adéquate des mesures qui sont prises ou proposées pour mener les enquêtes.

Les délais de prescription devraient être particulièrement mis en lumière et analysés dans les synthèses des «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois».

- Dans certains secteurs, les informations qui figurent dans les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» sont insuffisantes pour permettre de déterminer avec certitude l'objectif des enquêtes, les raisons des retards et leurs conséquences juridiques. En particulier, la «suspension tactique de l'enquête», lorsqu'elle est invoquée pour expliquer l'inachèvement des investigations, n'est pas correctement justifiée ni expliquée dans la plupart des cas.

Par ailleurs, le recours fréquent à un motif tel que le «faible degré de priorité et le manque de ressources» laisse supposer une absence de politique clairement définie en matière d'enquêtes.

*La notion de «suspension tactique de l'enquête» utilisée dans les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» devrait être soit clairement définie soit supprimée. Il conviendrait d'être prudent et précis dans l'invocation de ce motif d'inachèvement d'une enquête.
Il est également recommandé de mener une réflexion sur les incidences d'une justification telle que le «faible degré de priorité et le manque de ressources».*

- La date prévue d'achèvement des enquêtes n'apparaît pas précisément dans les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois». Dans un cas sur trois, elle n'est pas mentionnée et, lorsqu'elle l'est, elle n'est jamais respectée.

Il est nécessaire d'indiquer et d'expliquer de manière circonstanciée la date prévue d'achèvement de l'enquête. Les mesures d'enquête à venir devraient être décrites plus précisément.

La gestion des enquêtes menées par l'OLAF

- Les «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» transmis au comité de surveillance ne constituent plus un système d'alerte au regard de la durée des enquêtes, mais plutôt un exercice de compte rendu effectué à ce stade de l'affaire. La grande majorité des enquêtes de l'OLAF sont d'une durée supérieure. De longues périodes d'inactivité sont décelées dans de nombreux cas. Le comité de surveillance estime que, dans sa forme actuelle, le «rapport sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» ne constitue pas pour l'OLAF un instrument de gestion visant à réexaminer la stratégie d'enquête et à clarifier ses objectifs. Le fait que 75 % des enquêtes soient engagées depuis plus de neuf mois est un indice sérieux qui montre qu'il est urgent de prendre des mesures en matière de gestion.

La mise en œuvre d'un système de contrôle de gestion qui empêcherait efficacement que les enquêtes stagnent est recommandée. Un contrôle étroit et permanent exercé par les chefs d'unité sur l'avancement régulier de l'enquête serait ainsi approprié.

MESURES FUTURES

Le comité de surveillance poursuivra l'examen des «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» qui lui ont été transmis par le directeur général concernant l'année 2007. Les motifs de l'inachèvement des enquêtes dans le délai spécifié seront examinés de manière plus approfondie et une attention particulière sera accordée à la coopération des États membres. Le comité suivra aussi de près la conception d'une politique claire en matière d'enquêtes et l'amélioration du système de gestion des cas.

Il convient de noter que, compte tenu du fait que l'OLAF a rapidement réagi, à la suite d'une réunion entre l'Office et le comité de surveillance ⁽¹⁾, en améliorant le contenu des «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois», le comité tend à penser qu'une réponse tout aussi rapide sera donnée aux recommandations précitées. L'intégration des changements proposés servirait de fondement à l'ensemble des futurs examens des «rapports sur les dossiers ouverts depuis neuf mois» par le comité de surveillance.

(1) Voir note I/01068 du 5.2.2007.

ANNEXE 2A



COMMISSION EUROPÉENNE
OFFICE EUROPÉEN DE LUTTE ANTI-FRAUDE (OLAF)

Enquêtes et opérations

Bruxelles, le
D (2009/)
Formulaire 40

Opérations OLAF

Information du comité de surveillance de l'OLAF Dossier d'enquête ouvert depuis plus de neuf mois

L'article 6, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1073/99 prévoit que les enquêtes sont conduites sans désespérer pendant une période de temps qui doit être proportionnée aux circonstances et à la complexité de l'affaire.

L'article 11, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 1073/99 prévoit que le directeur de l'OLAF informe le comité de surveillance des raisons qui ne permettent pas encore de conclure l'enquête et du délai prévisible nécessaire à son achèvement.

Identification du cas

Numéro CMS	
Titre CMS	
Base juridique	
Type de cas	
Enquêteur responsable	
Enquêteur associé	
Chef d'unité responsable	
Date de la décision d'ouverture	
Estimation de l'incidence économique (EUR)	

1. Description du cas

- Date de réception des informations initiales
- Allégations (et dates auxquelles les actes soumis à enquête ont eu lieu)
- Durée de l'évaluation
- Objectif de l'enquête
- Dispositions législatives présumées enfreintes
- Sanctions potentielles (dans la mesure où ces sanctions peuvent être déterminées) et délais de prescription éventuels

2. Actes opérationnels entrepris à ce jour et résultats

3. Actes opérationnels à exécuter

4. Motifs de l'inachèvement de l'enquête

	<input type="checkbox"/> malgré l'affectation de ressources importantes, la charge de travail opérationnel nécessite plus de temps <input type="checkbox"/> manque de ressources <input type="checkbox"/> manque de coopération <input type="checkbox"/> de l'État membre <input type="checkbox"/> des services de la Commission <input type="checkbox"/> d'une autre institution <input type="checkbox"/> d'un particulier/d'une entreprise <input type="checkbox"/> autre (veuillez spécifier)
--	---

5. Date approximative de l'achèvement tel que prévu

Enquêteur responsable

Visas

Enquêteur responsable [ou auteur]	nom	
Chef d'unité responsable		
Directeur [A] [B]		

c.c.:

ANNEXE 2B



EUROPEAN COMMISSION
EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE (OLAF)

Investigations & Operations

Brussels,
D (2009/)
Form 40

OLAF Operations

**Information to the OLAF Supervisory Committee
Case open for more than 9 months**

Case Identification

CMS No	[[szOFnumber]]
CMS Title	[[szShortLabel]]
Legal Basis	[From Initial Assessment]
Type of case	[[szInvCat]]
Investigator in charge	[[szInvInCharge]]
Investigator associated	[[szInvesAss]]
Head of Unit in charge	[[szAdv]]

Summary

Date of opening decision	[[szInvDt]]
Estimated Economic Impact (EURO)	[[szAmountEuroImpact]]
	<input type="checkbox"/> significant resources were allocated but even so the volume of the investigative work means that more time is needed <input type="checkbox"/> tactical hold in investigation <input type="checkbox"/> lack of resources <input type="checkbox"/> low priority combined with limited resource allocation <input type="checkbox"/> lack of co-operation <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> by MS <input type="checkbox"/> by Commission Services <input type="checkbox"/> by other institution <input type="checkbox"/> by individual/company

1. Description of the case

2. Steps taken to date**3. Results****4. Reasons the case is not complete****5. Further steps to be taken and indication of timeframe**

[[szInVnCharge]]
Investigator in charge

Visas

Investigator in charge [if not author]	name	
Head of Unit in charge		
Director B		

c.c.:

ANNEXE 3



EUROPEAN COMMISSION
EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE (OLAF)

Investigations & Operations

Brussels,
[[szInitials]] I (2008/
Form 20

OLAF Operations

Assessment of initial information

Investigator Recommendation

Case Identification

CMS No	[[szOFNumber]]
CMS Title	[[szShortLabel]]
Legal Basis	[[szLegBase]]
Evaluator in charge of assessment	[[szEvaluator]]
Head of Unit in charge	[[szAdv]]

Summary

Background	[[szMayorSource]]
Allegation	[[szAllegation]]
Impact on EC Financial interests	<input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No
Other impact	
Estimation of the financial impact	Estimation by the source:
	Estimation by OLAF:
Amounts already established or recovered by the Members State(s) or other competent authority	Realized damage:
	Prevented damage:
Judicial procedures	Case dismissed
	Investigation by national authorities
	Pre-trial
	Trial
	Ruling
	Appeal

Recommendation	<input type="checkbox"/> internal investigation <input type="checkbox"/> external investigation <input type="checkbox"/> criminal assistance case <input type="checkbox"/> coordination case <input type="checkbox"/> monitoring case <input type="checkbox"/> non-case
Priority Assessment	<input type="checkbox"/> high priority <input type="checkbox"/> average priority <input type="checkbox"/> low priority

Initial Assessment [OLAF Manual Section 3.3.3.3]**1. Background****2. Legal basis****3. Sufficiently serious suspicion**

- a) Allegation
- b) Source reliability and probability of information being accurate
- c) Other

4. Procedural recommendation**5. Financial impact and possible recovery****6. Priority assessment****7. Initial workplan suggestions****8. Resource allocation suggestions**

[[szEvaluator]]
Evaluator

Initial Assessment supported by

Head of Unit in charge	[[szAdv]]	
------------------------	-----------	--

Annexes to Form 20

Number	Description	Number of Pages
	Data Protection Annex	

ANNEXE 6

AVIS N° 3/2009

Avant-projet de budget de l'OLAF pour 2010

Bruxelles, le 28 mai 2009

Conformément à l'article 11 du règlement n° 1073/99, le comité de surveillance de l'OLAF a pour mission de conforter l'indépendance de l'OLAF dans l'exécution de sa fonction d'enquête. À cette fin, et pour assurer l'efficacité et l'efficience de son fonctionnement, un article spécifique a été créé pour l'OLAF à l'intérieur du budget de la Commission. Dans ce contexte et en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la Commission ⁽¹⁾, le comité de surveillance a examiné l'avant-projet de budget de l'OLAF (APB) et rend l'avis suivant.

I. Allocation de ressources aux activités prioritaires

Le comité de surveillance note que le nombre de postes vacants (taux général d'occupation de 94,5 % au 31 décembre 2008) a continué de diminuer depuis l'année dernière. Il se félicite de cette tendance qui contribue à augmenter la capacité de l'OLAF à exécuter ses activités plus efficacement. En outre, le comité de surveillance se réjouit que certains postes occupés jusqu'à présent par du personnel de gestion «faisant fonction» aient été publiés. Il ne doute pas que l'OLAF finalisera le recrutement de personnel pour ces postes dès que possible et qu'il achèvera la sélection de personnel en puisant dans les listes de réserve des concours externes afin de pourvoir aux emplois permanents vacants.

L'APB 2010 ne prévoit pas d'augmentation du nombre de postes et, par voie de conséquence, le budget global diminuera (- 1,22 %) en 2010. Il ressort des statistiques soumises au comité de surveillance par l'OLAF que les ressources en personnel ont été attribuées comme suit à la fin de 2008:

Direction A (Enquêtes et opérations):	84	(17 %)
Direction B (Enquêtes et opérations):	84	(17 %)
Direction C (Soutien opérationnel):	125	(25 %)
Direction D (Administration et affaires générales):	181	(36 %)
Directeur général et comité de surveillance:	25	(5 %)
Total d'effectifs	499	(100 %)

Ces informations montrent qu'une faible partie des ressources totales (34 %) est actuellement affectée aux enquêtes, avec deux agents de soutien et/ou administratifs pour chaque enquêteur. Comme l'a expliqué l'OLAF, tandis qu'une moindre proportion effective des enquêtes, la quasi-totalité du personnel devrait être considérée comme travaillant au sein du secteur «opérationnel» de l'OLAF, sans être nécessairement directement rattaché aux unités d'enquête.

La distinction établie par l'OLAF entre enquêtes et opérations soulève un certain nombre de questions qu'il convient d'examiner dans le cadre de l'allocation des ressources. Le comité de surveillance ne comprend pas très bien pourquoi certaines activités relèvent du secteur «opérationnel» du travail de l'OLAF, au regard de la nature des tâches effectuées ou de la valeur ajoutée de l'action de l'OLAF dans ces domaines. Compte tenu de la diversité et de la complexité croissantes des activités de l'OLAF (s'expliquant par sa propre initiative ou par le fait qu'elles lui sont imposées par la Commission), il est désormais pertinent de définir et de pondérer l'importance des activités accomplies à ce jour. Selon le comité de surveillance, l'OLAF pourrait conduire une évaluation générale de ses activités dans le but d'améliorer l'allocation et la priorisation de ses ressources, pour procéder éventuellement ensuite à une suppression progressive ou un renforcement des activités.

Comme dans les budgets précédents, la note communiquée par l'OLAF au comité de surveillance sur l'APB ne contient pas d'explication sur les priorités pour 2010, la planification des ressources ou la politique du personnel de l'OLAF. Par conséquent, aucun élément ne permet de déterminer la direction future de l'OLAF, et rien n'indique non plus si les activités accomplies ont donné lieu à une utilisation optimale du budget de l'OLAF.

(1) Article 6 de la décision de la Commission du 28 avril 1999.

Le comité de surveillance recommande de faire en sorte que les activités futures de l'OLAF reposent sur ses atouts, ses compétences principales et ses champs d'action actuels, qui garantiront son succès. Le comité de surveillance conteste la nécessité de renforcer les domaines du travail administratif de l'OLAF, qui ne requièrent pas de connaissances ou de compétences antifraude spéciales, étant donné que son existence à long terme dépend de l'expertise et de l'efficacité de ses équipes d'enquête.

Le comité de surveillance réitère l'importance d'une stratégie des ressources humaines qui soit fondée sur les besoins réels et identifiés de l'organisation et ses priorités, dans le but de diriger et d'optimiser l'utilisation des ressources existantes. Le comité de surveillance s'interroge sur la capacité des directions A et B de faire face à la charge de travail accrue qui est prévue pour les années à venir (et confirmée dans les rapports d'activité de l'OLAF) étant donné qu'il est clair que les ressources n'augmenteront pas. Il a déjà évoqué ces points dans ses avis 3/2008 et 2/2007 et dans un certain nombre de discussions avec les responsables de l'OLAF.

Le comité de surveillance souligne également qu'il est important de trouver une solution pratique pour améliorer la coopération entre l'OLAF et la DG ADMIN et assurer une formation continue aux enquêteurs. En deuxième lieu, il conviendrait de réfléchir aux moyens qui permettraient à l'OLAF de bénéficier de la mobilité interne et de la rotation afin d'améliorer le développement du personnel. L'investissement dans ce domaine est important car certains enquêteurs, notamment le personnel temporaire, est amené à travailler pour l'OLAF à long terme.

Une autre source de préoccupation pour le comité de surveillance réside dans la difficulté qui consiste à mettre en place un système de promotion (ou de reclassement) du personnel temporaire. Il constate avec déception qu'aucune solution n'a été trouvée à ce problème malgré plusieurs discussions menées avec l'OLAF.

Recommandations:

- *L'OLAF devrait justifier la répartition actuelle du personnel entre les enquêtes et le reste des tâches opérationnelles et définir ce que recouvrent en pratique les activités «opérationnelles».*
- *Une stratégie des ressources humaines reposant sur une évaluation des besoins ou une évaluation des activités actuelles de l'OLAF devrait être développée et l'accent devrait être mis sur la coopération avec la DG ADMIN et la formation, ainsi que sur la mobilité des enquêteurs.*
- *La promotion des agents temporaires doit être mise en œuvre dès que possible.*

II. Postes de dépenses individuels

Dans l'ensemble, le comité de surveillance note la diminution de 1,22 % du budget 2010 de l'OLAF, due à une réduction des dépenses administratives relatives à divers types de dépenses de personnel. Il constate également que malgré la diminution globale de l'APB, certains postes de dépenses de gestion devraient augmenter en 2010, notamment dans le domaine des «systèmes de recherche et de développement IT» (hausse de 35 % sur deux ans). En outre, sur la base des observations formulées ci-dessus concernant la nécessité d'intensifier la formation pour les enquêteurs, le comité de surveillance s'inquiète d'une réduction estimée de 12 % des dépenses en matière de «perfectionnement professionnel, recyclage et information du personnel».

En troisième lieu, le comité de surveillance considère que l'ensemble des frais de missions, de déplacements et autres dépenses accessoires (2,5 millions d'euros), bien que diminuant de 2 % en 2010, représentent toujours une part considérable du budget global, d'autant plus que le personnel d'enquête ne constitue qu'une faible proportion du total des effectifs. Cette observation est formulée sur la base d'éléments tirés des exercices de suivi qui indiquent que le contrôle de gestion sur les frais de mission est perfectible.

Recommandations:

L'OLAF est invité à clarifier:

- *l'augmentation des dépenses dans le domaine des «systèmes de recherche et de développement IT»,*
- *la réduction des dépenses en matière de «perfectionnement professionnel, recyclage et information du personnel»,*
- *les dépenses relatives aux «frais de missions, de déplacements et autres dépenses accessoires».*

III. Le secrétariat du comité de surveillance

Le comité de surveillance maintient sa position quant au besoin minimal de huit collaborateurs de secrétariat, équivalent selon lui aux besoins actuels du comité, et il réitère que le nombre de collaborateurs devrait être fixé dans le tableau des effectifs de l'OLAF en ayant recours à la «note en bas de page» ou à toute autre méthode appropriée pour affecter ces postes spécifiquement au secrétariat.

Le comité de surveillance a demandé la publication du poste du chef du secrétariat et d'un poste de grade AD. En outre, il a exprimé le souhait de participer activement aux deux procédures de sélection.

Suite à la décision rendue par le Tribunal de première instance ⁽²⁾, la mission de contrôle du comité de surveillance est amenée à s'étendre, ce qui aura des répercussions sur la dotation en personnel du secrétariat en 2010. Comme le nouveau mécanisme n'est pas encore en place, le comité de surveillance n'est pas en mesure d'évaluer les besoins supplémentaires spécifiques en effectifs mais il procédera à cette évaluation au début de 2010.

Le comité de surveillance reconnaît que le statut du personnel de la Commission européenne et le système d'évaluation et de promotion qu'il prévoit ne permettent pas actuellement aux membres du comité d'évaluer la performance des collaborateurs du secrétariat. Toutefois, le comité de surveillance juge insatisfaisant le fait que le directeur général de l'OLAF se prononce en dernier ressort sur le niveau de performance annuel de ce personnel et que le comité ne soit en rien impliqué dans cet exercice bien que le secrétariat soit placé sous son autorité directe.

Recommandations/observations:

- **XVI. L'OLAF devrait procéder à l'affectation de huit collaborateurs au secrétariat.**
- **XVII. Le personnel de secrétariat du comité de surveillance ne devrait être désigné qu'après approbation du comité afin d'assurer ainsi le respect de sa totale indépendance dans l'accomplissement de ses tâches.**
- **XVIII. Le système d'évaluation et de promotion actuel applicable au personnel du secrétariat du comité de surveillance n'est pas approprié.**

IV. Conclusion

Le comité de surveillance approuve la proposition de budget de l'OLAF pour 2010 à condition que les recommandations susmentionnées soient prises en considération.

Conformément à l'article 6 (paragraphe 2) de la décision de la Commission du 28 avril 1999, l'avis doit être transmis à l'autorité budgétaire par l'OLAF. En outre, le comité de surveillance souhaite être régulièrement informé des mesures prises par l'OLAF en vue de la mise en œuvre des recommandations contenues dans l'avis.

⁽²⁾ Affaire T-48/05 Francet and Byk/Commission européenne.