

IV

*(Informations)*INFORMATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS, ORGANES
ET ORGANISMES DE L'UNION EUROPÉENNE

COMITÉ DE SURVEILLANCE DE L'OLAF

RAPPORT D'ACTIVITÉ DU COMITÉ DE SURVEILLANCE DE L'OLAF — 2017

(2018/C 389/01)

Membres du comité de surveillance de l'OLAF

Jan MULDER

Président du comité de surveillance de l'OLAF

Membre du comité depuis le 23 janvier 2017, président depuis le 1^{er} mars 2017

Ancien membre du Parlement européen, Pays-Bas

Colette DRINAN

Membre du comité du 13 juillet 2016 au 15 novembre 2017

Présidente du 7 septembre 2016 au 1^{er} mars 2017

Directrice de l'audit, Bureau du contrôleur et Auditeur général, Irlande

Expert-comptable

Maria Helena FAZENDA

Membre du comité depuis le 23 janvier 2017

Secrétaire générale du système de sécurité intérieure, Portugal

Procureur

Petr KLEMENT

Membre du comité depuis le 23 janvier 2017

Parquet général de la République tchèque

Procureur

Grażyna STRONIKOWSKA

Membre du comité depuis le 13 juillet 2016

Procureur au Bureau du procureur national, Varsovie, Pologne

Procureur

Rafael MUÑOZ LÓPEZ-CARMONA

Membre du comité depuis le 1^{er} décembre 2017

Chef de l'autorité nationale de contrôle des comptes de l'unité de soutien au bureau du procureur spécial de la corruption et de la criminalité organisée, Espagne

Auditeur, avocat, économiste

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

J'ai le plaisir de présenter le rapport annuel du comité de surveillance de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) au titre de l'année 2017.

La période couverte par le présent rapport a tenu les membres du comité de surveillance et de son secrétariat pleinement occupés. L'année a été marquée par un certain nombre de changements dans la composition du comité. M^{me} Catherine Pignon, M. Johan Denolf et M. Dimitrios Zimianitis sont parvenus à la fin de leur mandat et ont été remplacés le 23 janvier par M^{me} Helena Fazenda, M. Petr Klement et moi-même, M. Jan Mulder. Je saisis cette opportunité pour les remercier de leurs services auprès de l'Union européenne en général et au sein de ce comité et de l'OLAF en particulier.

M^{me} Colette Drinan a démissionné de son poste de présidente le 1^{er} mars 2017 et c'est moi-même qui l'ai remplacée. M^{me} Drinan a également démissionné de son poste de membre du comité le 16 novembre de la même année et a été remplacée par M. Rafael Muñoz López-Carmona. Je lui fais part de toute la gratitude du comité pour sa contribution à notre travail.

En octobre 2017, l'ancien directeur général de l'OLAF, M. Giovanni Kessler, a décidé d'accepter un poste en Italie avant la fin de son mandat à Bruxelles. La procédure de recrutement du nouveau directeur général de l'OLAF a débuté peu de temps après l'annonce de cette décision. En tant que président du comité de surveillance, j'ai participé, en qualité d'observateur, à la procédure de recrutement. Le comité n'a émis aucune objection contre la procédure suivie par la Commission.

En 2017, afin d'assurer l'indépendance du secrétariat du comité, ce dernier a été transféré de l'OLAF à un office de la Commission européenne, à savoir l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO). Il s'agit toutefois uniquement d'un rattachement administratif. Ce transfert administratif s'est accompagné d'un déménagement hors des locaux de l'OLAF vers une autre partie du bâtiment en dehors du périmètre sécurisé de l'OLAF. Avec le recul, on peut dire que les résultats de ce changement ne sont pas à la hauteur des attentes du comité.

Une partie importante du travail du comité a été consacrée à l'évaluation de l'efficacité du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾ (le «règlement relatif à l'OLAF»), conformément à l'article 19 dudit règlement. Les travaux devaient être achevés avant le 2 octobre 2017.

Les principales conclusions de l'avis du comité de surveillance sur l'évaluation du règlement relatif à l'OLAF, qui a été dûment émis, sont les suivantes:

- i) la nécessité de prévoir une obligation dans le règlement lui-même, selon laquelle le comité de surveillance a le droit d'obtenir les informations qu'il estime nécessaires pour remplir pleinement son rôle afin de renforcer l'indépendance de l'OLAF;
- ii) davantage de clarté s'impose sur les garanties de procédure; et
- iii) la coopération entre les États membres dans les enquêtes de l'OLAF devrait être rendue davantage obligatoire.

Le rapport complet est disponible sur le site web interinstitutionnel du comité de surveillance à l'adresse suivante: <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>

Le comité s'est attaché à familiariser ses nouveaux membres avec le fonctionnement interne de l'OLAF et s'est penché sur l'analyse des dossiers classés sans suite, le contrôle de la durée des enquêtes, l'examen attentif des affaires sensibles et la vérification des dépenses engagées par l'OLAF. Les membres du comité et moi-même avons rencontré à plusieurs reprises le personnel chargé des enquêtes et l'encadrement de l'OLAF afin de coopérer et de renforcer la gouvernance de l'Office.

Le comité a conclu qu'au cours de l'année à venir, un travail important devra être fait sur les garanties de procédure, sur la durée des enquêtes et sur le taux de réussite des affaires et des recommandations transmises aux autorités judiciaires nationales et aux institutions de l'Union européenne.

Dans les rapports précédents, l'absence d'informations communiquées au comité a été mise en évidence comme un problème majeur. Le nouveau comité s'est fixé comme priorité de mener à bien sa mission en ayant un accès suffisant aux informations nécessaires. L'ancien directeur général, M. Kessler, a entrepris des efforts encourageants en ce sens, et le processus s'est accéléré après l'arrivée de M. Nicholas Ilett en tant que directeur général faisant fonction. Ce dernier a favorisé le dialogue et une collaboration harmonieuse entre l'OLAF et son superviseur et a toujours été disponible pour fournir des informations et partager son point de vue et ses choix de gestion avec le comité. Le comité a particulièrement apprécié cette voie de dialogue ouverte.

⁽¹⁾ Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1).

Le comité a adressé au directeur général de l'OLAF, au personnel d'encadrement et aux membres de la direction une invitation permanente à assister à toutes ses réunions plénières. Cette initiative n'a pas manqué d'améliorer le flux d'informations. Les membres du comité ont adopté une approche constructive et coopérative dans laquelle l'OLAF et le comité peuvent renforcer mutuellement leurs rôles respectifs en tant qu'organes de gouvernance de l'Office. Cependant, la situation au cours de la période de référence 2017 n'était pas encore idéale, comme nous allons l'expliquer dans les pages qui suivent. Un délai supplémentaire sera nécessaire pour que cette approche puisse développer pleinement son potentiel bénéfique pour l'Union européenne.

L'un des sujets récurrents à chaque réunion a porté sur l'évolution liée à la création du nouveau Parquet européen. Étant donné que le Parquet européen aura une influence sur l'avenir de l'OLAF, le comité a veillé à être tenu étroitement informé des préparatifs de sa naissance sur le plan législatif, de ses répercussions financières et de son fonctionnement futur. Il y aura un rôle à la fois pour l'OLAF et le Parquet européen au sein de l'Union européenne, et leurs synergies permettront d'améliorer la protection des contribuables, des États membres et des intérêts de l'Union européenne. L'OLAF a également informé régulièrement le comité des mesures prises par lui-même et par la Commission pour mettre en œuvre le règlement instituant le Parquet européen.

Comme cela a déjà été dit, l'année qui vient de s'écouler a été une année de transition. Les modifications au niveau de la composition du comité et du siège administratif du secrétariat ont créé une situation dans laquelle il n'a pas toujours été facile de s'adapter aux changements pour tous les acteurs concernés, en particulier pour le secrétariat. Je tiens à remercier tous ceux qui nous ont permis de poursuivre notre travail en conformité avec le règlement relatif à l'OLAF.

Jan MULDER

Président du comité de surveillance de l'OLAF

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
LETTRE DE MISSION	5
CADRE JURIDIQUE	6
CONTRÔLE DES RESSOURCES DE L'OLAF	7
ACCÈS À L'INFORMATION POUR L'EXERCICE DES FONCTIONS DE SURVEILLANCE	9
RENFORCER L'INDÉPENDANCE DE L'OLAF	10
PROCÉDURE DE SÉLECTION DU NOUVEAU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OLAF	11
SUIVI DE L'ÉVOLUTION CONCERNANT L'APPLICATION DES GARANTIES DE PROCÉDURE DANS LES ENQUÊTES DE L'OLAF	11
Contrôle et examen de la légalité	11
Procédure de réclamation relative aux enquêtes de l'OLAF	12
Droits fondamentaux et garanties de procédure	12
CONTRÔLE DE LA DURÉE DES ENQUÊTES DE L'OLAF	14
Observations générales	14
Analyse par le comité de 417 rapports concernant des enquêtes d'une durée supérieure à 12 mois	15
Conclusions	16
ÉVALUATION DES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE DE L'OLAF EN MATIÈRE D'ENQUÊTES ET DES LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LES PROCÉDURES D'ENQUÊTE	17
EXAMEN DES CAS DANS LESQUELS LES RECOMMANDATIONS DE L'OLAF N'ONT PAS ÉTÉ SUIVIES	18
L'OFFICE EUROPÉEN DE LUTTE ANTIFRAUDE ET LE PARQUET EUROPÉEN	20
Conduite d'enquêtes administratives à la demande du Parquet européen	21
Fournir au Parquet européen des informations, des analyses technico-légales, une expertise et un soutien opérationnel	21
GOUVERNANCE DU COMITÉ DE SURVEILLANCE	22
Réunions avec les institutions, organes et organismes de l'Union	22
Méthodes de travail et transparence	22
Secrétariat du comité de surveillance de l'OLAF	22
Affaires budgétaires	23

LETTRE DE MISSION

Article 15, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013:

«L'exercice par l'Office de sa fonction d'enquête fait l'objet d'un contrôle régulier du comité de surveillance, afin de renforcer l'indépendance de l'Office dans l'exercice approprié des compétences qui lui sont conférées par le présent règlement.

Le comité de surveillance suit en particulier l'évolution concernant l'application des garanties de procédure et la durée des enquêtes, au vu des informations transmises par le directeur général conformément à l'article 7, paragraphe 8.»

1. La mission du comité de surveillance de l'OLAF est de renforcer l'indépendance de l'OLAF dans l'exercice approprié des compétences qui lui sont conférées⁽²⁾. Pour qu'il puisse s'acquitter de cette mission, le législateur de l'Union européenne a confié au comité un triple rôle: contrôler régulièrement la fonction d'enquête de l'OLAF, assister le directeur général dans l'exercice de ses responsabilités et faire rapport aux institutions de l'Union européenne.
2. Le comité et le directeur général de l'OLAF font tous deux partie intégrante de la gouvernance établie par le législateur dans le règlement (CE) n° 1073/1999 et confirmée par le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013. Le comité est l'organe de surveillance de l'OLAF et le gardien de son indépendance; il contrôle régulièrement l'exercice par l'OLAF de sa fonction d'enquête et ses résultats sur le plan administratif. Il suit notamment l'évolution concernant l'application des garanties de procédure et la durée des enquêtes.

Le directeur général de l'OLAF assure non seulement la gestion de l'Office, mais aussi l'examen des procédures, le traitement des plaintes, l'exercice de ses tâches et la direction des enquêtes. Il s'agit d'une responsabilité considérable que n'assume aucun autre directeur général au sein de la Commission européenne. Aucun autre directeur général ne peut enquêter sur le personnel et les membres des institutions européennes. Le directeur général de l'OLAF est nommé par la Commission en concertation étroite avec le Parlement européen et le Conseil, et après que le comité de surveillance a émis un avis favorable au sujet de la procédure de nomination. À ce titre, le directeur général de l'OLAF est un *primus inter pares*, une fonction à haute qualification qui garantit des normes élevées en matière d'éthique et d'intégrité au sein des institutions européennes.

3. Le comité joue un rôle consultatif à l'égard du directeur général de l'OLAF et aide ce dernier à s'acquitter de ses responsabilités en raison précisément du rôle particulier attribué à cette fonction par le législateur européen, par les moyens suivants:
 - **en communiquant** au directeur général les résultats des activités de surveillance du comité concernant:
 - la manière dont l'OLAF met en œuvre sa fonction d'enquête,
 - l'application des garanties de procédure et la durée des enquêtes, et
 - le cas échéant, en formulant des recommandations appropriées;
 - **en adressant** des avis au directeur général, y compris, s'il y a lieu, des recommandations sur les ressources nécessaires à l'OLAF pour exercer sa fonction d'enquête, sur les priorités d'enquête et sur la durée des enquêtes;
 - **en soumettant** ses observations (y compris, s'il y a lieu, des recommandations) sur les lignes directrices concernant les procédures d'enquête (et toute modification qui leur est apportée) adoptées par le directeur général conformément à l'article 17, paragraphe 8, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013;
 - **en contrôlant** la qualité des enquêtes menées par l'OLAF et des recommandations qu'il émet.
4. Le comité est un interlocuteur des institutions de l'Union européenne. Il fait rapport à ces dernières sur ses activités, peut émettre des avis à leur demande, rédige des rapports d'enquête et échange ses vues avec elles au niveau politique. Le comité apporte ainsi aux institutions de l'Union européenne une expertise fondée sur son expérience en matière de contrôle. Il donne également l'assurance que l'OLAF agit dans les limites de la légalité et de la régularité et que les valeurs fondamentales de l'Union européenne sont respectées lors de la conduite des enquêtes.

⁽²⁾ Article 15 du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013.

CADRE JURIDIQUE

Article 19 — Rapport d'évaluation:

«Avant le 2 octobre 2017, la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation sur l'application du présent règlement. Ce rapport s'accompagne d'un avis du comité de surveillance et indique s'il est nécessaire ou non de modifier le présent règlement.»

5. Tout au long du présent rapport, il est fait référence à plusieurs reprises aux conclusions de l'avis n° 2/2017 «accompagnant le rapport d'évaluation de la Commission européenne sur l'application du règlement (UE) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil» ⁽³⁾. Il s'agit de l'avis le plus important élaboré par le comité en 2017. Dans cet avis, le comité de surveillance a évalué: i) l'environnement juridique de l'OLAF; ii) le cycle de vie des enquêtes de l'OLAF; iii) le respect des droits fondamentaux et des garanties de procédure dans le cadre des enquêtes menées par l'OLAF; iv) le rôle et le fonctionnement du comité de surveillance; et v) la proposition législative concernant la création du Parquet européen.
6. Dans son avis, le comité est parvenu à la conclusion qu'une modification du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 devrait harmoniser les motifs de toutes les enquêtes de l'OLAF afin d'éviter la fragmentation et les difficultés d'interprétation, et de renforcer la clarté du droit et des garanties de procédure. Le cadre juridique unifié devrait également contenir un code exhaustif décrivant les pouvoirs de l'OLAF. Le règlement devra accorder une attention particulière à la clarification des pouvoirs de l'OLAF à l'égard des institutions de l'Union et à la répartition des compétences entre l'OLAF et le futur Parquet européen.

De l'avis du comité, les règles internes actuellement en vigueur ne confèrent pas au déroulement des enquêtes la transparence voulue par le législateur. En outre, la multitude des instructions est susceptible d'induire en erreur le personnel de l'OLAF, en particulier les enquêteurs. Cette situation pourrait être évitée en établissant des procédures d'enquête complètes dans le règlement. Celles-ci pourraient prévoir des critères moins souples pour l'ouverture des enquêtes, de manière à ne pas mettre en danger la sécurité juridique et le traitement équitable des informations reçues par l'OLAF. Le fait de disposer de procédures d'enquête complètes permettrait également d'introduire des mécanismes destinés à compenser les éventuels abus de pouvoir ou des pressions extérieures indues sur le directeur général de l'OLAF. Cela permettrait également de compenser la large marge d'appréciation conférée au directeur général par le règlement actuel, en introduisant une obligation en vertu de laquelle le directeur général devrait informer régulièrement le comité de surveillance des motifs pour lesquels il décide de ne pas ouvrir d'enquête.

7. Le comité de surveillance a constaté que les principaux domaines des enquêtes de l'OLAF (Fonds structurels, agriculture, ressources propres, douanes, aide extérieure et corruption, notamment) devraient être mieux indiqués dans le règlement relatif à l'OLAF afin de clarifier les règles et les pouvoirs d'enquête de l'OLAF dans ces secteurs. Cela faciliterait l'indépendance de l'OLAF dans l'exercice approprié de ses compétences et constituerait une base solide pour la coopération de l'OLAF avec le Parquet européen.
8. Concernant la durée des enquêtes, le comité de surveillance a estimé que le règlement devrait être modifié de manière à inclure l'obligation pour le directeur général de l'OLAF de tenir compte des délais de prescription dans les États membres concernés par une enquête. Au moins dix-huit mois avant l'expiration du délai de prescription prévu par la loi, l'OLAF devrait adresser un rapport intermédiaire aux autorités des États membres respectifs. Le rapport intermédiaire serait équivalent au rapport final sur le plan de la forme et du contenu et ne contiendrait pas de recommandations. Le comité était également favorable à la création d'équipes de suivi qui pourraient émettre des recommandations sur le suivi judiciaire et la coordination des actions menées par l'OLAF et toutes les autorités participant aux enquêtes, y compris le futur Parquet européen.
9. Concernant la clôture des enquêtes, le comité de surveillance estime que le législateur devrait envisager de créer des règles explicites sur les informations que l'OLAF doit transmettre au comité. Afin que le comité soit en mesure d'assister le directeur général dans l'exercice de ses obligations dans ce domaine, il faudrait que l'OLAF lui transmette au moins le rapport d'enquête envoyé à l'autorité judiciaire de l'État membre et la réponse de ladite autorité à l'OLAF.

Compte tenu de son solide mandat conféré par les trois institutions, le comité de surveillance a indiqué qu'il aimerait également jouer un rôle important dans l'établissement de liens entre l'OLAF et ses partenaires, en particulier le Parquet européen.

⁽³⁾ Voir le site internet du comité de surveillance de l'OLAF: http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf

CONTRÔLE DES RESSOURCES DE L'OLAF

Article 6, paragraphe 2, de la décision 1999/352/CE de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude, modifiée par la décision 2013/478/UE du 27 septembre 2013:

«2. Après consultation du comité de surveillance, le directeur général communique en temps utile au directeur général du budget un avant-projet de budget destiné à être inscrit à l'annexe de l'Office de la section du budget général de l'Union européenne afférente à la Commission.»

Article 15, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013:

«Le comité de surveillance formule des avis à l'intention du directeur général, y compris, s'il y a lieu, des recommandations, notamment sur les ressources nécessaires à l'Office pour exercer sa fonction d'enquête [...]»

10. Le comité de surveillance a examiné l'avant-projet de budget 2018 de l'OLAF, en mettant l'accent sur deux points en particulier: i) le système de gestion des contenus de l'OLAF («OCM»), la base de données de l'OLAF contenant des informations relatives aux dossiers, mise en place pour remplacer l'ancien système de gestion des dossiers CMS; et ii) les ressources humaines de l'OLAF. Le comité a nourri des attentes élevées concernant la stratégie 2017-2019 sur les ressources humaines (RH) que l'OLAF devait adopter courant 2018 en tenant compte des recommandations du comité au directeur général de l'OLAF, formulées dans son avis n° 1/2017 intitulé «Avant-projet de budget de l'OLAF pour 2018».
11. Le comité de surveillance s'est prononcé favorablement sur l'avant-projet de budget de l'OLAF pour 2018 dans son avis n° 1/2017, notamment sur la demande de l'OLAF concernant cinq postes supplémentaires d'administrateur à attribuer à la fonction d'enquête de l'OLAF afin de renforcer la mission principale de l'Office.
12. Plus particulièrement, le comité a estimé que le système de base de données OCM était important en raison du montant du budget consacré à sa mise en œuvre et de l'incidence du système sur la fonction d'enquête de l'OLAF. Par conséquent, le comité a recommandé que le directeur général de l'OLAF demande au service d'audit interne (SAI) de la Commission européenne «de procéder à une évaluation après la mise en œuvre de l'OCM qui devrait intégrer les expériences des utilisateurs, en plus d'autres éléments». En octobre 2017, l'OLAF a répondu qu'il «examinera attentivement la nécessité de demander au SAI une telle évaluation après la mise en œuvre». L'OLAF a par ailleurs indiqué en février 2018 qu'un audit sur ses pratiques de gestion des projets informatiques (y compris en ce qui concerne l'OCM) serait effectué dans les meilleurs délais.
13. En ce qui concerne la stratégie 2017-2019 sur les ressources humaines de l'OLAF, dans son avis n° 1/2017, le comité a émis cinq recommandations adressées au directeur général de l'OLAF sur l'amélioration de la gestion des ressources humaines de l'Office, notamment par la diminution de la rotation du personnel, la fidélisation du personnel, ainsi que le recrutement et la formation des enquêteurs. L'OLAF a répondu en partie à certaines de ces recommandations.
14. Le comité a recommandé à l'OLAF de prêter particulièrement attention à «une planification détaillée des effectifs, qui évalue le nombre de personnes à recruter chaque année au cours de la période couverte par la stratégie 2017-2019 sur les ressources humaines». Le 6 octobre 2017, l'OLAF a répondu qu'au moment d'élaborer sa stratégie en matière de ressources humaines pour la période 2017-2019, il accordera une attention particulière aux sujets mis en évidence dans les recommandations du comité. À ce jour, toutefois, aucune stratégie sur les ressources humaines pour 2017-2019 n'a été transmise au comité. L'OLAF considère que cette recommandation est en cours et a ajouté en février 2018 que le document serait prêt au cours du premier semestre de 2018.
15. Dans son avis n° 1/2017, le comité a recommandé à l'OLAF d'accorder une attention particulière aux éléments suivants: i) les mesures qui pourraient être prises en vue de réduire la durée moyenne de recrutement; ii) le recensement des mesures possibles pour fidéliser le personnel, sur la base des informations recueillies dans le cadre de la procédure d'entretien lors des départs; iii) l'évaluation détaillée des besoins en formation; et iv) les mesures et les critères de référence applicables aux principales données statistiques sur la formation. Le 6 octobre 2017, l'OLAF a répondu qu'il accordera une attention particulière aux sujets mis en évidence dans les recommandations du comité au moment d'élaborer sa stratégie en matière de ressources humaines pour la période 2017-2019, et a fait rapport en février 2018⁽⁴⁾ sur les recommandations susvisées.

(⁴) Note de l'OLAF intitulée «Rapport de l'OLAF pour 2017 sur la mise en œuvre des recommandations du comité de surveillance» — Ares(2018)781022.

16. L'OLAF a fait rapport au comité sur un certain nombre de questions en matière de ressources humaines. En premier lieu, à la fin de l'année 2018, l'OLAF rédigera un rapport visant à recenser les points à améliorer pour réduire la période de recrutement. Il estime que la mise en œuvre de la recommandation du comité est en cours. Deuxièmement, l'OLAF a souligné que c'est la direction générale des ressources humaines et de la sécurité (DG HR) qui est chargée de la gestion des stages de formation pour l'ensemble de la Commission. Le coût de la formation n'est donc pas disponible dans les différentes DG. Troisièmement, l'OLAF a également rendu compte de l'existence de parcours de formation pour les nouveaux enquêteurs et les enquêteurs expérimentés, et donné des informations sur l'existence d'une formation interne et d'une formation générale pour le personnel de la Commission.
17. Le comité est d'avis que les ressources de l'OLAF devraient être concentrées sur ses activités principales, à savoir réaliser des enquêtes sur les activités illégales, les irrégularités, fraudes et manquements graves aux obligations professionnelles, et sur d'autres éléments portant atteinte aux intérêts de l'Union européenne. Le comité considère que le soutien apporté aux enquêtes fait partie des activités de base de l'OLAF et que le fait de disposer de ressources humaines internes et de capacités financières indépendantes de la Commission contribue à l'indépendance de l'OLAF. Ce point revêt une importance particulière pour le recrutement, la formation et la capacité à s'adapter à des types de fraude nouveaux et complexes.
18. Dans son avis n° 1/2017, le comité a estimé que le transfert de postes de l'OLAF vers le Parquet européen devrait être mûrement réfléchi et géré de manière à préserver la capacité de l'OLAF à mener à bien la poursuite de son mandat, en particulier en ce qui concerne ses fonctions d'enquête. Ceci pourrait nécessiter une réduction des capacités de l'OLAF en matière de politique si des postes supplémentaires doivent être transférés vers le Parquet européen, de façon à préserver les capacités des directions chargées des enquêtes.
19. Le comité a également indiqué qu'une fois que la proposition finale portant création du Parquet européen aura été adoptée, il pourrait envisager de présenter un rapport, comme le prévoit l'article 15, paragraphe 9, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, concernant l'incidence de la création du Parquet européen sur les capacités d'enquête de l'OLAF.
20. Outre son avis n° 1/2017 sur l'avant-projet de budget de l'OLAF pour 2018, le comité a analysé les informations fournies par l'OLAF sur la mise en œuvre du budget 2017. Le comité considère que les mesures d'austérité ne devraient pas nuire à la capacité de l'Office de mener ses enquêtes avec efficacité.
21. Le comité a également noté que l'OLAF avait un faible niveau d'exécution du budget et qu'il a continué d'enregistrer un taux de rotation élevé, sans pouvoir recruter assez de personnel pour couvrir tous les postes vacants. Le comité a constaté que le budget des missions ne fait pas de distinction entre les dépenses pour les enquêtes et les dépenses à d'autres fins. De l'avis du comité, des enquêtes efficaces, avec l'intervention d'une assistance technico-légale, juridique et logistique, sont susceptibles de nécessiter une augmentation du budget des missions. Le comité examinera cette question en coopération avec l'OLAF, afin de recueillir plus de données probantes et de s'assurer que toutes les ressources nécessaires sont mises à la disposition des enquêteurs.
22. Le comité considère que les pouvoirs discrétionnaires du directeur général de l'OLAF lui permettant d'opérer un transfert de budget à partir de lignes budgétaires sous-utilisées vers des lignes budgétaires ayant besoin de fonds supplémentaires constituent un outil efficace. Ces pouvoirs doivent cependant être utilisés essentiellement pour renforcer les fonctions principales de l'Office, notamment celles des directions chargées des enquêtes.
23. Le comité renouvelle sa recommandation précédemment émise dans son avis n° 1/2017, selon laquelle le service d'audit interne (SAI) devrait procéder à un audit des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la base de données OCM, y compris en termes de coût. Le 24 janvier 2018, le rapporteur du comité chargé du contrôle des ressources de l'OLAF a demandé un rapport complet sur la répartition des coûts du projet OCM depuis sa création. L'OLAF n'a pas encore transmis cette information au comité.

ACCÈS À L'INFORMATION POUR L'EXERCICE DES FONCTIONS DE SURVEILLANCE

Article 15, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013:

«L'exercice par l'Office de sa fonction d'enquête fait l'objet d'un contrôle régulier du comité de surveillance [...]»

Article 4 de la décision de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude:

«[...] Ce comité [de surveillance] exerce un contrôle régulier sur l'exécution de la fonction d'enquête de l'Office.»

Avis commun des services juridiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne du 5 septembre 2016:

L'avis commun souligne que le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 habilite le comité de surveillance à recevoir des informations du directeur général de l'OLAF:

- concernant les affaires dans lesquelles des informations ont été transmises aux autorités judiciaires nationales, même si aucune enquête n'a été menée par l'OLAF;
- concernant les compléments d'informations en lien avec des affaires dans tous les cas, y compris les enquêtes en cours et pas uniquement des informations sur les enquêtes closes;
- en ce qui concerne les obligations d'information qui incombent au directeur général de l'OLAF, le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 implique un devoir actif d'information pour l'OLAF. À cet égard, l'octroi d'un accès électronique purement passif aux bases de données de l'OLAF ne suffirait pas pour satisfaire aux obligations du directeur général de l'OLAF, telles qu'elles sont contenues dans le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013.

24. Dans ses précédents rapports annuels, le comité a mis en avant la question pressante de son accès limité aux informations relatives aux dossiers de l'OLAF. La situation a commencé à s'améliorer sous l'égide de l'ancien directeur général et ce processus s'est accéléré au cours du second semestre 2017, à la suite de la nomination d'un nouveau directeur général faisant fonction.

Dans ce contexte, le comité a rencontré des problèmes concernant l'accès aux informations sur les enquêtes et à la base de données OCM des dossiers de l'OLAF au cours des neuf premiers mois de la période de référence. La situation s'est améliorée par la suite.

25. Sur la base de sa propre expérience avec la base de données OCM lors de l'analyse des dossiers avec un «accès observateur» au système, le comité de surveillance a conclu qu'en l'état actuel de la base de données de l'OLAF, les données fournies ne sont pas adaptées aux besoins de la surveillance. En outre, il semble que la base de données OCM n'est même pas adaptée aux propres besoins de l'OLAF sur le plan des enquêtes.

Le comité a été informé des discussions qui ont lieu au sein de l'OLAF sur la manière d'adapter le système OCM pour répondre correctement aux besoins de l'OLAF et il suit attentivement l'évolution de la situation. Le comité est très préoccupé par cette question et collaborera étroitement avec l'OLAF afin de trouver une solution.

26. Le comité juge surprenant que l'OCM, grand projet de TIC pour la fonction d'enquête de l'OLAF, ait été mis en œuvre sans tenir compte des besoins de son organe de surveillance. Les fonctionnalités que le comité avait à sa disposition dans l'ancienne base de données CMS ont également été abandonnées. Dans ces circonstances, le comité travaille sur les données que l'OLAF lui fournit ou qu'il met à sa disposition par l'intermédiaire de l'OCM. Le comité n'a pas la possibilité d'extraire lui-même des données statistiques ou des informations de rapport, tant qu'un composant, un module ou une fonctionnalité supplémentaire n'est pas ajouté pour lui permettre d'utiliser des données opérationnelles à des fins de contrôle.

27. La base de données OCM ne comporte aucune fonctionnalité adaptée aux besoins du comité en matière de suivi des dossiers et des mécanismes systémiques dans les données opérationnelles de l'OLAF. Le comité est préoccupé par le fait que le système actuel ne permette pas à l'OLAF de récupérer de manière satisfaisante les dossiers de l'ancienne base de données CMS pour migrer vers l'OCM. Cette situation a eu des répercussions négatives importantes sur la surveillance du comité portant sur la mise en œuvre de la fonction d'enquête de l'OLAF, notamment en ce qui concerne les évolutions en matière de respect des droits fondamentaux et des garanties de procédure.

28. Le comité a obtenu l'accès à 64 dossiers de l'OLAF, à savoir: i) 60 cas pour lesquels le directeur général a décidé de ne pas ouvrir d'enquête et, par conséquent, de classer le dossier sans suite, et ii) 4 cas dans lesquels des enquêtes ont été menées et achevées jusqu'à la remise d'un rapport d'enquête final. Le comité a analysé ces cas et publiera ses conclusions très bientôt. Certains résultats d'analyse ont également été utilisés dans son avis n° 2/2017 accompagnant le rapport d'évaluation de la Commission sur l'application du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 relatif à l'OLAF et dans d'autres activités de suivi.
29. Le comité a constaté que le contenu et la qualité des rapports transmis par l'OLAF sur des dossiers d'une durée supérieure à douze mois au cours de l'année 2017 ne comportaient pas d'informations adéquates pour contrôler efficacement la durée des enquêtes. Plus particulièrement, malgré l'augmentation de la durée des enquêtes (de douze à dix-huit, vingt-quatre, trente mois ou plus), la plupart des rapports ne contenaient pas les informations de fond expliquant les raisons de la longueur des enquêtes ni de mesures correctives en vue de les accélérer. Pour un rapport détaillé sur ce sujet, voir le chapitre sur le contrôle de la durée des enquêtes de l'OLAF dans le présent rapport.

RENFORCER L'INDÉPENDANCE DE L'OLAF

Article 15, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013:

«L'exercice par l'Office de sa fonction d'enquête fait l'objet d'un contrôle régulier du comité de surveillance, afin de renforcer l'indépendance de l'Office dans l'exercice approprié des compétences qui lui sont conférées par le présent règlement.»

Article 15, paragraphe 9, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013:

«Le comité de surveillance adopte au moins un rapport d'activités par an, portant notamment sur l'évaluation de l'indépendance de l'Office, l'application des garanties de procédure et la durée des enquêtes. Ces rapports sont transmis au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et à la Cour des comptes.»

Article 17, paragraphe 3, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013:

«Le directeur général ne sollicite ni n'accepte d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune institution, d'aucun organe ni organisme, dans l'accomplissement de ses devoirs relatifs à l'ouverture et à l'exécution des enquêtes externes et internes et relatifs à l'établissement des rapports établis à la suite de celles-ci. Si le directeur général estime qu'une mesure prise par la Commission met en cause son indépendance, il en informe immédiatement le comité de surveillance et décide de l'opportunité d'engager une procédure contre la Commission devant la Cour de justice.»

Article 17, paragraphe 9, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013:

«Avant de prononcer une sanction disciplinaire à l'égard du directeur général, la Commission consulte le comité de surveillance.»

30. Dans son rapport annuel de 2016, le comité de surveillance a établi que le 2 mars 2016, la Commission européenne a partiellement levé l'immunité de juridiction dont jouissait le directeur général de l'OLAF en réponse à une demande des autorités judiciaires belges. Dans une note du 14 mars 2016, le directeur général de l'OLAF a informé le comité de surveillance, sur la base de l'article 17, paragraphe 3, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, qu'il estimait que la décision de la Commission du 2 mars constituait une mesure mettant en cause son indépendance.
31. En dépit des demandes adressées tant à la Commission qu'au directeur général de l'OLAF, le comité n'a pas reçu d'éléments matériels ni de copie de la décision de la Commission et de la procédure suivie. En outre, le recours au principal introduit par le directeur général de l'OLAF devant le Tribunal en vue d'obtenir l'annulation de la décision de la Commission est toujours pendant devant cette juridiction. Par conséquent, le comité n'est toujours pas en mesure, à ce stade, de se prononcer de manière définitive. Une procédure pénale nationale est toujours pendante en Belgique et comme le comité n'a reçu aucune information à ce sujet, aucun autre commentaire ne peut être formulé.
32. Le directeur général de l'OLAF, M. Giovanni Kessler, a démissionné en octobre 2017, avant la fin de son mandat de sept ans, et a été détaché par la Commission européenne pour aller occuper le poste de directeur général de l'Agence des douanes et monopoles en Italie. En conséquence, la procédure de nomination d'un nouveau directeur général de l'OLAF a débuté. Le comité a fait savoir à la Commission que des mesures devaient être prises pour garantir l'absence de tout conflit d'intérêts susceptible de se produire et de porter préjudice à l'indépendance de l'OLAF dans la conduite de ses enquêtes.

PROCÉDURE DE SÉLECTION DU NOUVEAU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OLAF

Article 17, paragraphe 2, du règlement relatif à l'OLAF:

«Après un avis favorable du comité de surveillance quant à la procédure de sélection appliquée par la Commission, cette dernière établit la liste des candidats ayant les qualifications nécessaires [pour le poste de directeur général de l'OLAF].»

33. Le 25 avril 2017, la Commission européenne a adressé au Conseil, au Parlement européen et au comité de surveillance, pour consultation, le projet d'avis de vacance de la procédure pour la sélection d'un nouveau directeur général de l'OLAF. La Commission européenne a également invité le comité de surveillance à désigner un représentant pour assister en tant qu'observateur aux entretiens lors des différentes étapes de la procédure de sélection.
34. Par lettre du 12 mai 2017, le comité de surveillance a salué l'engagement pris par la Commission de recruter le directeur général de l'OLAF en tant qu'agent temporaire pour la durée de sept ans du mandat, et non comme fonctionnaire permanent de la Commission. Le comité a souligné que la neutralité politique du directeur général de l'OLAF devrait être mise en avant en indiquant que le poste est incompatible avec une affiliation à une activité politique sous quelque forme que ce soit pendant la durée du mandat. En ce qui concerne les conditions d'emploi, le comité a estimé que l'évaluation de la «période de stage de neuf mois» du directeur général de l'OLAF portait directement sur la question de son indépendance, rendant indispensable une contribution du comité à propos des résultats du directeur général de l'OLAF dans la mise en œuvre de la fonction d'enquête.
35. Le 28 juin 2017, l'avis de vacance pour le poste de directeur général de l'OLAF a été publié sous la référence COM/2017/10373. L'avis a été publié au *Journal officiel de l'Union européenne* (JO C 204) avec une date limite de dépôt des candidatures fixée au 27 juillet 2017, prolongée par la suite jusqu'au 15 septembre 2017. L'avis faisait état d'un poste de directeur général, en qualité d'agent temporaire.
36. Le comité de surveillance a nommé M. Mulder pour le représenter dans la procédure de sélection organisée par la Commission. Celui-ci a suivi de près le déroulement de la procédure et a participé au panel de présélection et au comité consultatif des nominations en qualité d'observateur. Il a régulièrement évoqué les avancées obtenues avec le comité de surveillance et partagé tous les éléments de preuve acquis afin que les membres du comité puissent progressivement se forger une opinion sur la légalité et la régularité de la procédure suivie.
37. À la suite de plusieurs échanges de lettres avec le secrétaire général de la Commission et M. Günther Oettinger, commissaire européen, le 5 mars 2018, le comité a fait savoir au commissaire Oettinger qu'il n'avait pas d'objection quant à la procédure suivie par la Commission. Le comité de surveillance peut envisager de publier un rapport sur la façon d'améliorer les procédures futures à un stade ultérieur.

SUIVI DE L'ÉVOLUTION CONCERNANT L'APPLICATION DES GARANTIES DE PROCÉDURE DANS LES ENQUÊTES DE L'OLAF

Article 15, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013:

«Le comité de surveillance suit en particulier l'évolution concernant l'application des garanties de procédure [...].»

Article 17, paragraphe 7, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013:

«Le directeur général met en place une procédure interne de consultation et de contrôle, y compris un contrôle de la légalité, ayant trait notamment au respect des garanties de procédure et des droits fondamentaux des personnes concernées [...].»

Contrôle et examen de la légalité

38. Dans son avis n° 2/2017, le comité de surveillance a analysé le contrôle et l'examen de la légalité dans le cadre des activités d'enquête de l'OLAF, en mettant l'accent sur le respect des garanties de procédure et des droits fondamentaux. Dans de précédents avis ⁽⁵⁾, le comité a recommandé que l'OLAF améliore les bonnes pratiques des personnes chargées de la révision («reviewers») lors de la vérification du respect des garanties de procédure et du caractère proportionné de la durée des enquêtes. Le comité a également recommandé que le directeur général de l'OLAF adopte un plan d'action spécifique en vue de renforcer efficacement le mécanisme interne de contrôle et de consultation prévu par le règlement. Le comité entend engager un dialogue afin de créer une structure permanente au sein de l'OLAF à cette fin.

(5) Avis du comité de surveillance n° 2/2015 «Contrôle et examen de la légalité au sein de l'OLAF».

Procédure de réclamation relative aux enquêtes de l'OLAF

39. Les précédents membres du comité se sont déjà exprimés en détail sur cette question dans des avis antérieurs. Le comité a recommandé que le directeur général de l'OLAF établisse une procédure interne efficace pour traiter les réclamations individuelles. Le comité a également demandé que le directeur général lui fasse régulièrement rapport sur les réclamations individuelles reçues par l'OLAF et les suites données à celles-ci ⁽⁶⁾. Il est essentiel que les enquêtes soient menées correctement. Une procédure de réclamation a été publiée sur le site web de l'OLAF mais, à ce jour, aucune décision formelle du directeur général de l'OLAF portant adoption de cette procédure n'a été communiquée au comité.
40. Le directeur général de l'OLAF a pris des mesures pour veiller à ce que les rapports concernant les réclamations individuelles soient envoyés au comité. Toutefois, toutes les réclamations enregistrées par l'OLAF ou déposées devant d'autres instances à l'encontre de l'OLAF ne sont pas automatiquement partagées avec le comité. Les affaires à l'origine de ces réclamations ne sont pas communiquées et les explications figurant dans le rapport sont de nature générale. L'OLAF ne met pas les réclamations initiales et ses réponses aux plaignants à la disposition du comité. Le comité n'est donc pas en mesure de garantir que les droits fondamentaux des personnes concernées par les enquêtes sont protégés et que les garanties de procédure sont appliquées.

Le comité entend, à travers un dialogue permanent avec l'OLAF, mettre au point un système plus efficace de suivi généralisé.

Droits fondamentaux et garanties de procédure

Règlement relatif à l'OLAF

Article 15, paragraphe 1, deuxième alinéa:

«Le comité de surveillance suit en particulier l'évolution concernant l'application des garanties de procédure et la durée des enquêtes, au vu des informations transmises par le directeur général conformément à l'article 7, paragraphe 8.»

Article 7, paragraphe 8:

«8. Si une enquête ne peut être close dans les douze mois suivant son ouverture, le directeur général soumet, à l'expiration du délai de douze mois et ensuite tous les six mois, un rapport au comité de surveillance, en indiquant les raisons pour lesquelles cela n'a pas été possible ainsi que les mesures correctives envisagées en vue d'accélérer l'enquête.»

Article 9 — Garanties de procédure (non reproduit ici en raison de sa longueur)

41. Le comité accorde une attention particulière à cet aspect, compte tenu de son rôle de surveillance en vertu de l'article 15, paragraphe 1, de l'article 7, paragraphe 8, et de l'article 9 du règlement relatif à l'OLAF. Les règles régissant les droits et obligations des personnes faisant l'objet d'une enquête de l'OLAF ont été améliorées et clarifiées dans le nouveau règlement relatif à l'OLAF. Cependant, l'OLAF n'a mis en place ni contrôles efficaces ni mécanismes de suivi, comme le préconisait l'avis n° 2/2017 du comité de surveillance ⁽⁷⁾. Le comité considère que les mécanismes de contrôle et de suivi sont d'une grande importance et accordera une attention particulière à cet aspect.
42. Le comité s'est concentré sur: i) les droits et principes fondamentaux susceptibles d'avoir une incidence sur l'indépendance et l'impartialité des enquêtes et ii) les droits et principes fondamentaux pour lesquels il existe une jurisprudence bien établie concernant l'OLAF et des décisions du médiateur. Ces droits englobent le droit de la défense, le droit d'accès aux documents, la confidentialité des enquêtes, le droit de l'intéressé d'être informé de la procédure, le droit de l'intéressé de s'exprimer sur tous les faits le concernant, le droit d'accès aux documents d'enquête et/ou au rapport final ainsi que le droit à la protection des données à caractère personnel.
43. Le comité a examiné cette question au moyen de plusieurs sources d'information: i) les réclamations individuelles reçues par l'OLAF sur de possibles violations des droits fondamentaux; ii) les informations envoyées par l'OLAF au comité à travers les rapports finaux concernant des enquêtes closes de l'OLAF; iii) les informations transmises par l'OLAF sur la base de l'article 7, paragraphe 8, du règlement relatif à l'OLAF; et iv) les informations provenant de l'analyse des dossiers classés sans suite.

⁽⁶⁾ Avis du comité de surveillance n° 2/2013 «Établissement d'une procédure interne de l'OLAF pour les réclamations» et rapports d'activités du comité de surveillance de 2014 à 2016.

⁽⁷⁾ Voir avis n° 2/2017 du comité de surveillance, chapitre II, notamment les points 11 et 24.

i) *Réclamations individuelles reçues par l'OLAF sur de possibles violations des droits fondamentaux*

44. L'OLAF a mis à la disposition du comité de courtes notes énumérant les violations présumées de droits dans le cadre des enquêtes de l'OLAF, accompagnées d'une brève réponse de l'OLAF indiquant que la réclamation n'était pas fondée⁽⁸⁾. Dans certains cas, l'OLAF a également indiqué qu'une procédure était en cours devant la Cour de justice de l'Union européenne sur certaines de ces violations présumées des droits fondamentaux. Les réclamations et les réponses de l'OLAF aux plaignants n'ont pas été communiquées au comité. En outre, les documents à l'appui de la procédure de réclamation pour établir la position de l'OLAF n'ont pas été mis à la disposition du comité, alors que cela aurait été indispensable pour que le comité soit en mesure de mener à bien sa mission.
45. Les droits fondamentaux et les garanties de procédure concernés par les allégations de violation par l'OLAF visées dans les réclamations portaient sur plusieurs droits distincts. Le comité a aussi pris connaissance des décisions du médiateur à ce sujet accessibles au public, qui contiennent des informations plus détaillées sur les violations présumées de droits fondamentaux et de garanties de procédure que les éléments figurant dans les notes de l'OLAF susmentionnées.
46. Les informations communiquées par l'OLAF au comité étaient insuffisantes pour analyser la façon dont l'Office exécute ses fonctions d'enquête et pour réaliser une étude rigoureuse de l'évolution en matière de droits fondamentaux. Pour ce faire, le comité devrait recevoir, au minimum, le texte intégral de la réclamation et la réponse complète de l'OLAF. L'intention du comité est de recommander que l'OLAF élabore une structure par laquelle les rapports réguliers sur toutes les réclamations existantes connues de l'OLAF seraient mis à la disposition du comité, lui permettant ainsi d'avoir un meilleur aperçu de la situation.

ii) *Informations transmises au comité par l'OLAF sur le fondement de l'article 7, paragraphe 8, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013*

47. Le comité a analysé le respect par l'OLAF du droit fondamental à une bonne administration dans le cadre des enquêtes qui n'ont pas pu être closes dans un délai de douze mois après leur ouverture. Le droit de toute personne à une bonne administration (c'est-à-dire une durée raisonnable des enquêtes), qui pourrait également permettre d'éviter les problèmes de prescription, est garanti par l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le comité est conscient qu'une durée disproportionnée par rapport aux circonstances et à la complexité de l'affaire peut avoir des conséquences négatives graves tant pour les droits de la défense des personnes concernées que pour la suite des enquêtes.
48. Le comité a examiné 417 rapports concernant des enquêtes d'une durée supérieure à douze, dix-huit, vingt-quatre et trente mois, et jusqu'à un maximum de 66 mois. Les rapports ont été transmis par le directeur général en décembre 2017. Toutefois, ils ne contenaient pas les informations pertinentes qui auraient permis au comité de mener à bien sa mission. Le contenu des informations communiquées au comité par l'OLAF nécessite des changements radicaux, et ce point sera à nouveau l'objet d'un dialogue entre le comité et l'OLAF à la lumière des conclusions du comité figurant dans l'avis n° 2/2014. Une analyse plus détaillée sur ce sujet sera présentée plus loin dans le présent rapport, dans le chapitre sur le contrôle de la durée des enquêtes.

iii) *Informations envoyées par l'OLAF au comité de surveillance à travers les rapports finaux concernant des enquêtes closes de l'OLAF*

49. Les rapports d'enquête finaux de l'OLAF contenaient des informations pertinentes sur le respect des droits fondamentaux et des garanties de procédure, compte tenu du fait que dans ces rapports, l'OLAF fournit une synthèse de ses activités d'enquête et des principaux documents issus de l'enquête préliminaire sur laquelle s'appuiera ensuite l'action financière, administrative, disciplinaire ou judiciaire.

Durant la période de référence, le comité a reçu peu d'informations⁽⁹⁾ provenant de cette source. En effet, il n'a pu examiner que les rapports finaux concernant quatre enquêtes closes menées par l'OLAF, qui avaient été transmis aux autorités judiciaires nationales.

iv) *Informations provenant de l'analyse des dossiers classés sans suite*

50. Ce point concerne les cas dans lesquels l'OLAF a décidé de ne pas mener d'enquête, après avoir évalué les informations reçues. Il ne s'agit pas d'enquêtes mais d'exemples d'informations classées sans suite dans lesquels une évaluation ou une appréciation *prima facie* a été menée par du personnel non enquêteur.

⁽⁸⁾ Notes adressées par le directeur général de l'OLAF au comité de surveillance à propos des réclamations à l'encontre de l'OLAF concernant les garanties de procédure dans le cadre de la procédure de réclamation de l'OLAF entre 2014 et 2017.

⁽⁹⁾ Quatre rapports d'enquête finaux de l'OLAF en tout.

51. Au cours de la période de référence, le comité a examiné 60 «avis sur décision d'ouverture de l'enquête» rédigés par l'unité «Enquête — Sélection et révision» (ESR), et pour lesquels le directeur-général de l'OLAF a décidé de ne pas ouvrir d'enquête. Le contrôle de ces informations est d'une importance capitale pour le renforcement de l'indépendance de l'OLAF au moment clé que représente l'ouverture des enquêtes. Un avis sur ce sujet sera livré dans un avenir proche ⁽¹⁰⁾.

CONTRÔLE DE LA DURÉE DES ENQUÊTES DE L'OLAF

Article 15, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement relatif à l'OLAF:

«Le comité de surveillance suit en particulier l'évolution concernant l'application des garanties de procédure et la durée des enquêtes, au vu des informations transmises par le directeur général conformément à l'article 7, paragraphe 8.»

Article 7, paragraphe 5:

«Les enquêtes sont conduites sans désespérer pendant une période de temps qui doit être proportionnée aux circonstances et à la complexité de l'affaire.»

Article 7, paragraphe 8:

«Si une enquête ne peut être close dans les douze mois suivant son ouverture, le directeur général soumet, à l'expiration du délai de douze mois et ensuite tous les six mois, un rapport au comité de surveillance, en indiquant les raisons pour lesquelles cela n'a pas été possible ainsi que les mesures correctives envisagées en vue d'accélérer l'enquête.»

Observations générales

52. La durée des enquêtes de l'OLAF est un indicateur important dans l'appréciation de l'efficacité des enquêtes et le contrôle du respect des garanties de procédure. La durée des enquêtes de l'OLAF est également utilisée pour évaluer: i) les questions de prescription; ii) le suivi des enquêtes de l'OLAF; et iii) l'indépendance réelle de l'Office dans le déroulement de ses enquêtes, notamment l'usage efficace des ressources humaines et financières de l'OLAF ⁽¹¹⁾. Les raisons objectives justifiant la durée des enquêtes peuvent également avoir une incidence sur les priorités de la politique de l'OLAF en matière d'enquêtes.
53. Bien que le plan de gestion annuel de l'OLAF ne fixe qu'un objectif général pour la durée moyenne des enquêtes [par exemple, en 2017, celle-ci ne devait pas dépasser vingt mois ⁽¹²⁾], il joue le rôle d'outil statistique. Le comité observe qu'il n'existe aucun système nécessitant la prolongation formelle d'une enquête après son ouverture dans la procédure d'enquête de l'OLAF. Ainsi, chaque enquête est ouverte pour une durée indéterminée. Le seul mécanisme analogue à un régime de contrôle réside dans l'obligation du directeur général de l'OLAF de faire rapport au comité de surveillance à l'issue d'une période de douze mois, et ensuite tous les six mois ⁽¹³⁾.
54. De l'avis du comité, la notion de «durée de l'enquête» ne peut se référer seulement à la durée statistique d'une enquête, c'est-à-dire simplement au nombre de mois qu'elle dure. Néanmoins, c'est cette approche statistique qui prévaut au sein du système actuel de rapport au comité de l'OLAF. Le règlement relatif à l'OLAF exige que les enquêtes soient «conduites sans désespérer pendant une période de temps qui doit être proportionnée aux circonstances et à la complexité de l'affaire». Afin de veiller à ce que la durée soit proportionnée à la complexité de l'affaire et que l'enquête soit menée sans désespérer, les enquêteurs et leur encadrement devraient conserver une maîtrise rigoureuse de l'enquête tout au long de son cycle de vie, dès son ouverture. La qualité des rapports de l'OLAF lors des différentes phases de l'enquête (y compris les rapports douze mois, dix-huit mois, vingt-quatre mois et les rapports consécutifs de communication d'informations) est essentielle afin de permettre au comité de suivre régulièrement l'avancement des enquêtes.

⁽¹⁰⁾ Voir les lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF («Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff») (chapitre I, articles 1^{er} à 7), adoptées par le directeur général de l'OLAF sur la base de l'article 17, paragraphe 8, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 relatif à l'OLAF.

⁽¹¹⁾ Voir les avis du comité de surveillance n° 4/2014 «Contrôle de la durée des enquêtes menées par l'Office européen de lutte antifraude», p. 3, et n° 2/2009 «Rapports de l'OLAF relatifs aux enquêtes engagées depuis plus de neuf mois».

⁽¹²⁾ En 2017, l'objectif en termes de pourcentage des enquêtes en cours d'une durée supérieure à vingt mois était indiqué comme inférieur à 30 % dans le plan de gestion 2017 de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), p. 5.

⁽¹³⁾ Ce mécanisme de contrôle renforce l'indépendance de l'OLAF dans l'exercice approprié de ses compétences et est d'une nature différente de celle des procédures de contrôle interne prévues à l'article 17, paragraphe 8, du règlement relatif à l'OLAF, et intégrées dans les lignes directrices sur les procédures d'enquête destinées au personnel de l'OLAF et adoptées par le directeur général (y compris l'examen final par l'unité «Enquête — Sélection et révision», article 21).

55. Selon le comité, la gestion des dossiers par l'OLAF serait grandement facilitée si les lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF rendaient obligatoire l'établissement et la mise à jour régulière d'un plan d'enquête pour chaque enquête ouverte. Cette gestion des dossiers par l'OLAF permettrait non seulement de mieux contrôler la durée des enquêtes, mais aussi d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources humaines et financières allouées aux enquêtes. Ainsi, les plans d'enquête obligatoires constitueraient un outil performant pour gérer et contrôler les enquêtes en cours.

Analyse par le comité de 417 rapports concernant des enquêtes d'une durée supérieure à douze mois

56. Le comité a procédé à l'analyse de 417 rapports⁽¹⁴⁾ sur des enquêtes de l'OLAF d'une durée supérieure à douze mois (ci-après les «rapports «12 mois»»), notamment les rapports «12 mois», «18 mois», «24 mois» et les rapports portant sur les enquêtes en cours depuis plus longtemps. L'objectif du Comité était d'examiner le contenu de ces rapports conformément aux exigences légales prévues à l'article 7, paragraphe 8, du règlement relatif à l'OLAF⁽¹⁵⁾ et sur la base des observations formulées par le comité dans le passé, en particulier dans son avis n° 4/2014 «Contrôle de la durée des enquêtes menées par l'Office européen de lutte antifraude».

57. Le comité a concentré son analyse sur l'évaluation:

- a) du nombre de cas dans lesquels les rapports «12 mois» de l'OLAF comportaient des raisons expliquant pourquoi les enquêtes n'avaient pas été achevées;
- b) du nombre de cas dans lesquels les rapports «12 mois» comportaient des mesures correctives en vue d'accélérer les enquêtes;
- c) du nombre de cas dans lesquels des progrès avaient été accomplis, conformément aux recommandations du comité contenues dans son avis n° 4/2014;
- d) du nombre de cas dans lesquels la mesure corrective indiquée par l'OLAF n'était pas cohérente par rapport aux motifs invoqués pour ne pas avoir mené l'enquête à son terme.

58. Dans près de 25 % des rapports reçus, le comité a constaté que l'OLAF ne donnait pas de raisons de fond expliquant pourquoi l'enquête n'avait pas été menée à terme dans un délai de douze mois. Dans environ 75 % des rapports, les mesures correctives n'étaient pas indiquées. Dans 75 % des rapports, le comité a constaté que les mesures correctives visant à accélérer les enquêtes ne correspondaient pas aux motifs invoqués par l'OLAF pour ne pas avoir mené à bien les enquêtes⁽¹⁶⁾. Dans 70 % des rapports examinés, il n'y avait eu aucun progrès ou très peu d'améliorations depuis l'avis n° 4/2014 du comité, l'OLAF persistant à fournir au comité des informations de faible qualité sur les enquêtes d'une durée supérieure à douze mois.

⁽¹⁴⁾ Envoyés par l'OLAF au comité de surveillance en 2017.

⁽¹⁵⁾ L'article 7, paragraphe 8, du règlement relatif à l'OLAF dispose ce qui suit: «Si une enquête ne peut être close dans les douze mois suivant son ouverture, le directeur général soumet, à l'expiration du délai de douze mois et ensuite tous les six mois, un rapport au comité de surveillance, en indiquant les raisons pour lesquelles cela n'a pas été possible ainsi que les mesures correctives envisagées en vue d'accélérer l'enquête.»

⁽¹⁶⁾ Au lieu de préciser les mesures correctives prises pour accélérer l'enquête tout au long de son cycle de vie, une partie des rapports «12 mois» ne faisait qu'indiquer le statut actuel de l'affaire concernée, à savoir que le rapport final avait été transmis à la direction pour approbation, que le rapport final avait été rédigé ou que l'enquête se poursuivait selon la mise en œuvre de routine. Le comité a également relevé un certain nombre de cas dans lesquels l'OLAF a indiqué qu'il «n'y a pas lieu d'adopter des mesures correctives» ou que «le rapport final sera adopté», ou dans lesquels le rapport ne fournissait qu'une indication des travaux à effectuer sur le dossier (notamment traduction, enregistrement, recrutement d'un enquêteur, contact des sources d'information).

59. En conséquence de la situation exposée au point précédent, le contenu de ces rapports n'a pas, de l'avis du comité, permis de contrôler et d'examiner les raisons pour lesquelles les enquêtes n'ont pas été menées à bien et les mesures correctives qui ont été envisagées afin de les accélérer⁽¹⁷⁾.
60. Le comité de surveillance a analysé 417 rapports concernant des enquêtes d'une durée supérieure à douze mois. Il a en outre examiné des rapports ultérieurs de l'OLAF portant sur plusieurs enquêtes en cours depuis une durée largement supérieure à une année. Le comité a comparé les premiers rapports «12 mois» et les rapports ultérieurs sur ces cas individuels soumis au comité par le directeur général de l'OLAF tous les six mois par la suite (cas d'une durée supérieure à douze, dix-huit, vingt-quatre, trente, trente-six ou quarante-deux mois et jusqu'à soixante-six mois). Le comité a estimé que la qualité des informations transmises par l'OLAF sur le fondement de l'article 7, paragraphe 8, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 ne s'est pas améliorée pour une même affaire au fil du temps et que, parfois, elle n'a pas évolué en dépit de la durée prolongée des enquêtes de l'OLAF. La durée excessive des enquêtes constitue un sujet de préoccupation, dans la mesure où elle met en cause le respect des droits fondamentaux des personnes concernées par des enquêtes, tandis que les délais de prescription (c'est-à-dire le risque de prescription) mettent en péril la possibilité pour les autorités judiciaires, administratives, disciplinaires et/ou financières d'entamer des actions supplémentaires.
61. En conclusion, le comité confirme sa précédente observation formulée dans son rapport d'activités pour 2016, à savoir qu'il n'y a eu aucune avancée en ce qui concerne les pratiques de l'OLAF sur l'exécution des obligations légales incombant au directeur général de l'OLAF et découlant de l'article 7, paragraphe 8, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013. Par conséquent, le comité ne peut pas garantir que les enquêtes sont conduites sans désemperer et dans un délai raisonnable, eu égard aux circonstances et à la complexité des cas.
62. Le comité n'a pas été informé de l'existence d'un éventuel système de rapport écrit interne au moyen duquel l'enquêteur présente l'évolution du dossier, les directions qu'il prend et les activités menées et programmées, c'est-à-dire en ce qui concerne le fond des enquêtes, notamment une approche et une méthode cohérentes donnant lieu à une obligation d'élaborer un plan d'enquête initial et de le mettre à jour par la suite⁽¹⁸⁾. Toutefois, l'OLAF affirme qu'il vérifie systématiquement la durée des enquêtes au moyen d'un système de rapports statistiques générés par ses bases de données électroniques internes (l'ancien système de gestion des dossiers CMS et l'actuel système de gestion des contenus OCM), indiquant la durée des enquêtes et la répartition de la charge de travail.
63. Les directeurs des directions A et B de l'OLAF qui ont signé les rapports sur les enquêtes d'une durée supérieure à douze mois ont informé le rapporteur du comité de surveillance qu'ils effectuaient, en collaboration avec les enquêteurs de l'OLAF, un examen détaillé régulier de l'avancée des dossiers en question, ainsi que des raisons pour lesquelles ces dossiers n'avaient pas été menés à leur terme. Le comité souligne que les rapports sur les enquêtes d'une durée supérieure à douze mois devraient être fondés sur des mesures de gestion prises par l'OLAF lui-même, dans la mesure du possible, et faire partie d'une vaste procédure de surveillance interne. Cependant, à l'heure actuelle, ces rapports sont élaborés exclusivement pour le comité⁽¹⁹⁾ et leur contenu est extrêmement limité, ce qui signifie qu'ils ne sont ni suffisants aux fins de la surveillance par le comité, ni utiles à la gestion par l'OLAF de la durée de ses enquêtes.

Conclusions

64. De l'avis du comité, des rapports adéquats sur les enquêtes d'une durée supérieure à douze mois sont utiles et constituent des instruments efficaces permettant de contrôler la durée des enquêtes à la fois par le comité et par l'encadrement de l'OLAF. L'élaboration obligatoire d'un plan d'enquête et sa mise à jour ultérieure peuvent aussi améliorer la qualité des enquêtes de l'OLAF. Selon le comité, les solutions proposées pourraient également conduire à raccourcir la durée des enquêtes.

⁽¹⁷⁾ Parmi les 417 rapports «12 mois» transmis au comité de surveillance par l'OLAF, le comité peut indiquer sept exemples de rapports «12 mois» (pour les dossiers d'une durée supérieure à vingt-quatre mois) dont il estime qu'ils représentent des pratiques particulièrement mauvaises et cinq exemples qui peuvent être considérés dans ce contexte comme des pratiques meilleures, malgré leur caractère insuffisant pour permettre au comité d'apprécier si la durée de l'enquête est proportionnée aux circonstances et à la complexité de l'affaire.

⁽¹⁸⁾ Sur quatre cas clos auxquels le comité a eu accès en 2017, deux seulement incluaient un document de planification initial parmi les documents du dossier, susceptible d'être considéré comme un «plan d'enquête» au sens de l'article 9, paragraphe 1, des lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF (c'est-à-dire un examen préliminaire des informations recueillies lors de la procédure de sélection). Dans le troisième cas, un état des lieux a été présenté à titre informatif ou pour le transfert du dossier. Le quatrième cas ne comportait aucun document de ce type.

⁽¹⁹⁾ Explications fournies au membre du comité par les directions A et B de l'OLAF lors d'une réunion de travail le 14 décembre 2017 et par le directeur général de l'OLAF par intérim au comité lors d'une réunion le 23 janvier 2018.

65. Le comité invite l'OLAF à accroître l'efficacité et la qualité des rapports sur les enquêtes d'une durée supérieure à douze mois. Dans son avis n° 4/2014, le comité avait déjà proposé un modèle à cette fin, basé sur le cadre juridique de l'OLAF⁽²⁰⁾. Ce formulaire a été élaboré en collaboration avec l'OLAF, mais ce dernier a abandonné sa mise en œuvre. Les informations du formulaire couvraient les points suivants, qui revêtent un intérêt particulier: i) une identification détaillée du dossier concerné, y compris ses répercussions économiques estimées; ii) une description détaillée du dossier, notamment la date de l'information initiale; iii) les dispositions législatives concernées par la violation présumée; iv) les sanctions potentielles et les délais de prescription; v) les actions opérationnelles menées jusqu'à présent et leurs résultats; vi) les actions opérationnelles restant à entreprendre; et vii) les raisons pour lesquelles le dossier n'est pas clos, y compris affectation des ressources, volume de travail opérationnel, problèmes de coopération et autres. Le comité exprime sa volonté de coopérer avec le directeur général de l'OLAF et l'encadrement supérieur compétent pour élaborer un système de rapports qui satisfasse les deux parties concernées.

ÉVALUATION DES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE DE L'OLAF EN MATIÈRE D'ENQUÊTES ET DES LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LES PROCÉDURES D'ENQUÊTE

Article 17, paragraphe 5, premier alinéa, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013:

«Le directeur général fixe chaque année, dans le cadre du plan annuel de gestion, les priorités de la politique de l'Office en matière d'enquêtes et, avant leur publication, les transmet au comité de surveillance.»

Article 5, paragraphe 1:

«La décision du directeur général d'ouvrir ou non une enquête tient compte des priorités de la politique en matière d'enquêtes et du plan annuel de gestion de l'Office [...]»

Article 16, paragraphe 2 — Échange de vues avec les institutions:

«2. L'échange de vues peut porter sur:

a) les priorités stratégiques des politiques de l'Office en matière d'enquêtes [...].»

66. Ces dernières années, le comité de surveillance a mis en évidence à plusieurs reprises de sérieuses réserves, en particulier dans ses avis n° 1/2014 et n° 3/2015, concernant la manière dont les priorités de la politique de l'OLAF en matière d'enquêtes ont été fixées et appliquées. La plupart des conclusions et des recommandations du comité restent d'actualité et leur mise en œuvre par l'OLAF est toujours en cours.

67. En outre, le comité s'est prononcé sur les priorités de la politique de l'OLAF en matière d'enquêtes et leur mise en œuvre lors d'un échange de vues avec les institutions le 23 novembre 2017. Le comité a souligné que les priorités de la politique de l'OLAF en matière d'enquêtes étaient axées principalement sur des secteurs relevant de la responsabilité de la direction B de l'OLAF (Enquêtes II), à savoir les droits de douane, les dépenses concernant les Fonds structurels de l'Union européenne et les fonds alloués à la politique agricole et au développement rural, au détriment d'autres secteurs de dépenses et de recettes.

68. Le projet de priorités de la politique de l'OLAF en matière d'enquêtes pour 2018 s'en tient à une approche très similaire à celle adoptée les années précédentes. Ce projet met l'accent sur les domaines suivants:

- 1) cas relatifs à des projets de réseaux de transport et d'infrastructures, notamment les procédures de passation de marchés publics;
- 2) cas concernant: i) des projets (co)financés par le Fonds social européen, le Fonds européen de développement régional, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et les fonds de préadhésion, dans lesquels l'action des États membres ou des pays candidats peut être insuffisante; ou ii) des projets de nature transfrontière;
- 3) cas indiquant de possibles abus concernant les règles d'origine ou les classements tarifaires dans les régimes commerciaux préférentiels et non préférentiels, ainsi que les fraudes à l'évaluation destinées à éluder le paiement des droits de douane conventionnels, y compris des mesures tarifaires faisant partie de la politique de défense commerciale de l'Union;
- 4) cas de contrebande de tabac, d'alcool et de médicaments contrefaits à destination de l'Union européenne, et de fabrication illicite de tabac;
- 5) cas relatifs à l'aide humanitaire et au développement et d'autres types d'aide fournis aux migrants et aux réfugiés.

⁽²⁰⁾ Voir l'annexe 2 jointe à l'avis du comité n° 4/2014 «Contrôle de la durée des enquêtes menées par l'Office européen de lutte antifraude». Le modèle de formulaire peut être facilement adapté au contenu de l'article 7, paragraphe 8, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 relatif à l'OLAF.

69. Le comité a déjà exprimé son inquiétude à propos du fait que seuls 30 % des dossiers traités par l'OLAF l'ont été dans le respect des priorités exposées ci-dessus, alors que la direction B dispose à la fois du plus grand nombre d'enquêteurs et du plus grand nombre de dossiers ouverts.
70. Le comité a été informé du fait que le faible pourcentage de dossiers ouverts qui entrent dans les priorités de la politique en matière d'enquêtes (30 %) était imputable à la qualité des informations reçues par l'OLAF, et n'a pas permis d'établir un degré de soupçon suffisant. Lors de la réunion plénière du comité du 14 février 2018, l'OLAF a confirmé les chiffres et fait observer que les priorités de la politique en matière d'enquêtes ont été prises en considération pour l'ouverture des dossiers uniquement lorsque les autres exigences de l'article 5 du règlement relatif à l'OLAF étaient réunies.
71. En outre, il semble que les priorités de la politique de l'OLAF en matière d'enquêtes ont été fixées en s'appuyant sur les contributions apportées par les parties prenantes, notamment le réseau de prévention et de détection de la fraude de la Commission, les rapports de la Cour des comptes européenne, les résolutions du Parlement européen et les rapports de la Commission sur la protection des intérêts financiers.
72. Toutefois, le comité attire l'attention sur les remarques faites par les représentants du réseau de prévention et de détection de la fraude de la Commission, qui remettent en question l'approche de l'OLAF. Il semble que les décisions de l'OLAF d'ouvrir des enquêtes ont été principalement « induites par la demande », au cas par cas.
73. En conséquence, environ 70 % des enquêtes de l'OLAF ne relèvent pas des priorités de sa politique en matière d'enquêtes. Le comité a demandé à l'OLAF de lui fournir davantage d'informations sur les enquêtes incluses dans ces 70 % et sur les raisons de ces décisions.
74. Le comité est parvenu à la conclusion que des changements plus radicaux sont nécessaires dans l'approche adoptée par l'OLAF concernant les priorités, afin de veiller à ce qu'elles soient définies et appliquées correctement. La clef de voûte de cette approche consiste à utiliser, pour la détermination des priorités de la politique en matière d'enquêtes, des critères reflétant une image réaliste des pouvoirs et des ressources de l'OLAF.
75. En outre, l'OLAF bénéficie de conditions et de capacités privilégiées pour se montrer proactif dans ce domaine, qui découlent principalement de deux aspects:
- i) le fait que le directeur général détienne le pouvoir d'ouvrir des enquêtes de sa propre initiative [article 5, paragraphes 1 et 2, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013]; et
 - ii) le soutien facilement accordé par les institutions de l'Union européenne et les services de la Commission, notamment les directions générales, dans la détermination des principaux domaines à risque et des priorités en matière de dépenses, y compris le cadre financier pluriannuel.
76. Pour que l'OLAF puisse agir de manière proactive et efficace, il lui faut davantage d'informations qu'un large aperçu des origines de la fraude, de la corruption et des irrégularités portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Plus particulièrement, ce serait un avantage pour lui de disposer d'un organe interne spécialisé dans la détermination et l'analyse des domaines présentant le plus de risque et ayant des répercussions graves sur les fonds de l'Union européenne.
77. Le budget de l'OLAF et ses ressources humaines sont des facteurs essentiels pour assurer la mise en œuvre correcte des priorités de la politique en matière d'enquêtes. Dès lors, la contribution des deux directions chargées des enquêtes (directions A et B) dans ce domaine serait aussi utile.
78. Le comité souhaite approfondir le dialogue avec l'OLAF sur ces questions stratégiques et pratiques. À cette fin, le comité et l'OLAF ont convenu que les directeurs chargés des enquêtes (c'est-à-dire les directeurs chargés des directions A et B) participeront aux réunions plénières du comité et présenteront leurs analyses sur ces questions. Le nombre d'enquêtes réalisées, comme indiqué dans les rapports d'activités annuels de l'OLAF pour 2015, 2016 et 2017, peut être utilisé comme point de référence.

EXAMEN DES CAS DANS LESQUELS LES RECOMMANDATIONS DE L'OLAF N'ONT PAS ÉTÉ SUIVIES

Article 17, paragraphe 5, troisième alinéa, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013:

«Le directeur général informe périodiquement le comité de surveillance:

- a) des cas où les recommandations formulées par le directeur général n'ont pas été suivies;
- b) des cas où les informations ont été transmises aux autorités judiciaires des États membres [...].»

79. Dès qu'une enquête de l'OLAF est close, le rapport final établissant les faits (avec preuves à l'appui et liste complète des éléments du dossier) et toute recommandation formulée par le directeur général de l'OLAF devraient être transmis aux autorités compétentes des États membres ou des institutions et organes de l'Union européenne chargés de la suite à donner.
80. Il existe quatre types de recommandations émises par le directeur général de l'OLAF, une fois qu'une enquête est close: i) **administratives** (imperméabilité à la fraude des marchés publics, conventions de subvention, législation et pratique administrative); ii) **financières** (recouvrement de montants indûment dépensés); iii) **judiciaires** (poursuites pénales par les autorités nationales); et iv) **disciplinaires** (procédures disciplinaires des institutions, organes et organismes de l'Union européenne).
81. En vertu de l'article 17, paragraphe 5, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, le directeur général de l'OLAF est tenu d'informer périodiquement le comité des cas où ses recommandations n'ont pas été suivies. Le directeur général s'est acquitté de cette obligation en envoyant une note à l'attention du président du comité le 4 septembre 2017. Une annexe jointe à cette note incluait les réponses que l'OLAF a reçues de la part des autorités concernées entre le 1^{er} mars 2016 et le 28 février 2017 aux recommandations formulées depuis le 1^{er} octobre 2013. Cette période faisait directement à la suite de la précédente période de référence (1^{er} mars 2015 au 29 février 2016), sans interruption.
82. Les informations concernant le suivi des recommandations de l'OLAF ont été délivrées sous la forme d'un tableau de bord indiquant: i) le nombre de dossiers de l'OLAF; ii) la date à laquelle la recommandation a été émise; iii) l'identification du destinataire; iv) un bref résumé de la recommandation; v) la date de la réponse concernant la non-exécution; vi) les raisons invoquées par l'autorité concernée; et vii), dans certains cas, des commentaires de l'OLAF donnant davantage de précisions.
83. Compte tenu du spectre couvert par les informations que le comité a reçues, ce dernier n'a pas été en mesure de procéder à une étude approfondie des raisons invoquées par les autorités nationales pour justifier la non-exécution des recommandations de l'OLAF. Toutefois, les documents mentionnés ci-dessus ont permis de recenser 22 recommandations de l'OLAF qui n'ont pas été suivies par les autorités concernées durant la période de référence.
- Sur la base des informations concernant ces 22 cas, le comité est parvenu aux résultats et aux conclusions qui figurent dans les points ci-après.
84. La principale raison invoquée pour ne pas suivre les recommandations de l'OLAF était l'existence de conclusions différentes obtenues lors des procédures consécutives menées par les autorités nationales. Cela étant, il y a aussi eu des cas où les autorités concernées étaient des organismes de l'Union européenne.
85. Dans certains cas, les raisons explicitement invoquées étaient une «insuffisance de preuves» ou des «éléments de preuve insuffisants» (la plupart des destinataires des recommandations de l'OLAF étaient des parquets nationaux chargés des poursuites et, dans un seul cas, une autorité de l'Union européenne).

Dans plusieurs cas, l'autorité nationale concernée a conclu à plusieurs reprises que «le dossier ne faisait pas état d'une "culpabilité" directe de la part du bénéficiaire»; dans deux autres cas au moins, les autorités nationales (d'un même État membre) n'ont pas été capables d'identifier un individu personnellement responsable des infractions. Certaines de ces raisons soulèvent d'autres questions quant à la qualité de la mise en œuvre au niveau national des dispositions du droit de l'Union concernant la protection des intérêts financiers de l'Union européenne⁽²¹⁾. Ces constatations devront faire l'objet d'une analyse plus approfondie à la fois par l'OLAF et par le comité.

86. L'OLAF a indiqué au rapporteur du comité qu'il y a eu des situations dans lesquelles les autorités d'un État membre ont classé sans suite des affaires en raison d'une insuffisance de preuves, provoquée par la perte ou la destruction des documents initialement recensés par l'OLAF, mais non saisis et donc introuvables par la suite lors d'une perquisition effectuée par les autorités nationales, par exemple. Cet exemple met également en évidence les lacunes dans l'application des règles de procédure nationales en lien avec le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, qui requiert que les preuves soient saisies dès le début de la procédure et que leur recevabilité soit assurée lors des stades ultérieurs de l'enquête ou d'une procédure consécutive, y compris dans le cadre d'un procès pénal. Le comité conclut que seule une coopération étroite et précoce avec les autorités nationales peut empêcher la perte de preuves en raison de leur destruction effective ou de leur irrecevabilité pour des motifs de procédure formelle.

⁽²¹⁾ Principalement la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et ses protocoles additionnels.

87. Les autres motifs invoqués par les autorités concernées incluaient le «manque de compétence territoriale» ou des «dommages inférieurs au seuil d'une infraction pénale». Dans un seul cas, aucune raison n'a été donnée pour le non-respect des recommandations de l'OLAF.
88. Le comité a demandé des informations supplémentaires sur les affaires qui concernent des projets mis en œuvre en dehors de l'Union européenne et dans lesquelles l'OLAF a formulé des recommandations à l'attention d'une autorité de l'Union européenne en vue de recouvrer des fonds européens et/ou d'imposer une sanction financière. Dans certains cas, l'autorité de l'Union concernée justifie sa non-conformité avec les recommandations de l'OLAF en affirmant qu'elle ne disposait pas d'une base juridique pour imposer des sanctions administratives. Cet exemple soulève des interrogations quant à la mesure dans laquelle l'OLAF a été informé de manière adéquate de la législation européenne et internationale applicable. Après avoir analysé les documents relatifs à tous les cas concernés, le comité constate qu'étant donné i) la complexité des relations avec d'autres partenaires internationaux, et ii) l'environnement spécifique des domaines présentant un risque élevé de détournement de fonds, il est important que l'OLAF procède à des analyses juridiques et vérifie s'il existe une possibilité juridique d'imposer des sanctions et de récupérer des fonds avant d'émettre des recommandations, notamment dans des affaires concernant des instruments de financement de l'action extérieure.
89. Après avoir examiné toutes les raisons avancées par les autorités concernées, le comité estime que la coopération avec les autorités nationales et avec les autorités de l'Union européenne concernées revêt une importance capitale et doit avoir lieu dès le début des enquêtes de l'OLAF. La coopération et la coordination entre l'OLAF et les autorités concernées sont le meilleur moyen de recueillir des éléments de preuve, de garantir la recevabilité des preuves et d'éviter les différences d'interprétation du droit national et européen. C'est pourquoi le comité soutient toutes les modifications législatives tant au niveau du droit national qu'au niveau du droit de l'Union européenne [principalement du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013], qui pourraient prévoir une obligation de coopération et de coordination entre les autorités nationales, l'OLAF et éventuellement d'autres autorités de l'Union européenne impliquées dans les enquêtes sur les fraudes et les irrégularités.
90. Le comité estime que l'évaluation de l'impact des enquêtes de l'OLAF par l'analyse des recommandations que l'Office émet à l'attention des autorités concernées et de la réponse de ces autorités est particulièrement importante lorsqu'il s'agit de fixer des procédures efficaces à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'Office. À de nombreuses reprises, le comité a exprimé son mécontentement concernant la suppression du mécanisme de contrôle ex ante dans le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, et il maintient son avis selon lequel, pour pouvoir accomplir correctement sa mission, le comité a besoin que davantage d'informations soient mises à sa disposition. À tout le moins, les rapports d'enquête transmis aux autorités concernées et les réponses des autorités devraient être automatiquement transmis au comité, afin qu'il puisse effectuer une analyse permanente et demander des explications à la fois de la part des autorités concernées et de l'OLAF. Il sera ainsi en mesure de contribuer à améliorer l'impact de l'OLAF en matière d'enquête et de contribuer au maintien de la recevabilité des preuves.

L'OFFICE EUROPÉEN DE LUTTE ANTIFRAUDE ET LE PARQUET EUROPÉEN

91. Les membres qui composent actuellement le comité de surveillance de l'OLAF ont pris leurs fonctions en janvier 2017. Depuis sa nomination, le comité accorde une attention particulière à la mise en place du Parquet européen, tel que prévu par le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil, adopté le 12 octobre 2017 après approbation du Parlement européen.
92. Dans son avis n° 2/2017 du 28 septembre 2017, qui accompagne le rapport d'évaluation de la Commission sur l'application du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, le comité a consacré un chapitre (chapitre VI) à l'incidence qu'aurait la création du Parquet européen sur le mandat de l'OLAF, y compris les implications budgétaires. Par la suite, le 23 novembre 2017, le comité a participé à l'échange de vues annuel avec les institutions⁽²²⁾ et examiné deux des thèmes principaux de la future relation entre l'OLAF et le Parquet européen: i) la transmission d'informations de l'OLAF au Parquet européen; et ii) le soutien et la complémentarité que l'OLAF devrait apporter au Parquet européen sur demande (articles 24 et 101 du règlement instituant le Parquet européen).
93. Le comité est disposé à fournir à la Commission et aux autres institutions son point de vue, compte tenu de l'incidence que l'application du règlement instituant le Parquet européen pourrait avoir non seulement sur la gouvernance de l'OLAF, mais aussi sur la mise en œuvre de sa fonction d'enquête et sur le rôle de contrôle du comité de surveillance.

⁽²²⁾ Article 16 — «Échange de vues avec les institutions» du règlement relatif à l'OLAF.

94. Dans son avis n° 2/2017 accompagnant le rapport d'évaluation de la Commission sur l'application du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 relatif à l'OLAF, le comité a recensé certains des principaux défis auxquels sera confronté l'OLAF en tant qu'organe administratif ayant vocation à compléter et à soutenir le travail du Parquet européen, en particulier dans les domaines suivants:

«signale[r] sans retard indu au Parquet européen tout comportement délictueux à l'égard duquel celui-ci pourrait exercer sa compétence conformément à l'article 22 et à l'article 25, paragraphes 2 et 3[, du règlement instituant le Parquet européen]»⁽²³⁾.

95. Étant donné que l'OLAF n'est pas autorisé à ouvrir une enquête administrative parallèle sur les mêmes faits que ceux sur lesquels le Parquet européen mène une enquête pénale, il sera d'une importance fondamentale pour l'OLAF de rendre le contenu de cette obligation cohérent par rapport aux règles de l'OLAF et à sa politique d'ouverture/de rejet et de transmission des dossiers.

Dans ce contexte, il sera nécessaire d'établir des dispositions sur l'échange d'informations entre l'OLAF et le Parquet européen avant l'ouverture d'une enquête et pendant son déroulement, si cette enquête est susceptible de relever de la compétence de l'un ou de l'autre à un stade ultérieur. Ceci exigerait également des règles spécifiques relatives à un système de communication efficace entre l'OLAF et le Parquet européen afin de garantir l'absence de doublons dans leur travail et d'assurer l'exécution du mandat prévu à l'article 101, paragraphe 2, du règlement instituant le Parquet européen. Le cas échéant, les dispositions définissant le type d'informations que l'OLAF doit transmettre au comité de surveillance devront être adaptées.

96. Les règles concernant l'ouverture, la suspension et l'abandon des enquêtes administratives nécessitent d'être clarifiées dans la future réforme du règlement relatif à l'OLAF. Ces règles devraient prendre en compte la transmission d'informations par l'OLAF au comité de surveillance, compte tenu du rôle spécifique joué par ce dernier dans le renforcement de l'indépendance de l'OLAF dans l'exercice approprié de ses compétences.

Le comité de surveillance estime que sa contribution peut servir à surmonter les difficultés qui pourraient se présenter entre l'OLAF et le Parquet européen nouvellement établi à mesure qu'ils construiront leur relation.

Conduite d'enquêtes administratives à la demande du Parquet européen

97. Le comité a noté que les rapports finaux et les recommandations adressées par l'OLAF aux autorités judiciaires des États membres n'ont pas été suivis dans environ 50 % des cas. Selon du comité en matière de surveillance, les raisons étaient de nature diverse, notamment: i) des faits prétendument commis mais non considérés comme une infraction pénale; ii) des faits non étayés par des éléments de preuve ou soutenus par des éléments de preuve insuffisants; et iii) des faits qui étaient prescrits.
98. Cela rend d'autant plus nécessaire d'inclure dans la réforme du règlement relatif à l'OLAF des dispositions pour la mise en place d'équipes d'experts en matière de contrôles nationaux de la collecte des preuves et du suivi judiciaire. L'OLAF devra fournir une assistance de qualité au Parquet européen, dans le respect des règles nationales en matière de recevabilité des preuves, notamment le respect des droits fondamentaux et des garanties de procédure.
99. Le comité a fait part au commissaire M. Günther Oettinger de sa volonté de participer aux réunions préparatoires pour le développement de la future relation entre l'OLAF et la mise en place du Parquet européen, si nécessaire.

Fournir au Parquet européen des informations, des analyses technico-légales, une expertise et un soutien opérationnel

100. Le comité a indiqué que la modification du règlement relatif à l'OLAF serait l'occasion de moderniser les pouvoirs d'enquête de l'OLAF de manière à le rendre pleinement opérationnel au regard des besoins du Parquet européen. Cela serait particulièrement utile pour les mesures d'enquête que l'OLAF devrait avoir le droit de prendre, tout en respectant les mêmes garanties de procédure que le Parquet européen, afin d'éviter de futures défaillances dans les procès au pénal devant les juridictions nationales. Parmi les autres questions méritant d'être examinées dans le cadre de la réforme du règlement relatif à l'OLAF figurent l'accès à l'information sur les transferts d'argent dans le respect de la législation nationale et la promotion d'une coopération étroite avec les services de renseignement financier.

⁽²³⁾ Article 24, paragraphe 1, du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (JO L 283 du 31.10.2017, p. 1).

GOVERNANCE DU COMITÉ DE SURVEILLANCE***Réunions avec les institutions, organes et organismes de l'Union***

101. Le comité a participé activement à l'échange de vues avec les institutions, tel qu'il est prévu par l'article 16 du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013. En outre, le comité a tenu des réunions régulières avec les instances suivantes, et leur a fourni une assistance d'experts: i) le commissaire responsable de l'OLAF; ii) la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen; iii) le groupe antifraude au Conseil; et iv) la Cour des comptes européenne.

Méthodes de travail et transparence

102. En 2017, le comité a tenu 10 réunions plénières. Le président, les rapporteurs et les membres du secrétariat du comité de surveillance se sont également rencontrés régulièrement pour travailler sur des questions spécifiques. Pour chacune des grandes questions à traiter, le comité a désigné un rapporteur. Les rapporteurs ont collaboré avec le secrétariat du comité pour élaborer des projets de rapports, d'avis ou de documents à discuter lors des réunions plénières. Ils ont également rencontré des membres de la direction et du personnel de l'OLAF dans le cadre de la préparation des avis et des rapports du comité. Les avis du comité ont toujours fait l'objet de discussions approfondies avec l'OLAF avant leur mise au point.

103. Afin de garantir une transparence maximale de ses travaux, le comité publie des documents non confidentiels d'intérêt public sur son site internet interinstitutionnel: <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>

Secrétariat du comité de surveillance de l'OLAF

104. Le secrétariat du comité de surveillance est constitué de juristes et d'assistants chargés d'assurer le contrôle journalier des activités d'enquête de l'OLAF et d'assister les membres du comité de surveillance dans l'accomplissement de leurs tâches.

105. Le rôle du secrétariat est de contribuer à l'exécution efficace des tâches assignées au comité de surveillance en vue de renforcer l'indépendance de l'OLAF, en particulier en ce qui concerne la fonction de contrôle du comité. Le secrétariat est en outre chargé de prodiguer des conseils juridiques à l'intention des membres du comité. En 2017, le secrétariat comptait au total huit postes, attribués à cinq administrateurs (juristes), deux assistants et un agent contractuel. Toutefois, trois postes sont restés vacants (deux assistants et un juriste), ce qui a limité les capacités de soutien du secrétariat.

106. À la suite d'une modification du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013⁽²⁴⁾, le secrétariat du comité est désormais assuré directement par la Commission européenne, en étroite collaboration avec le comité de surveillance. Le secrétariat fonctionne indépendamment de l'OLAF, sous l'autorité du comité. À cette fin, le secrétariat est rattaché sur le plan administratif à l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO). Aujourd'hui, un an après le déménagement auprès du PMO, on peut dire que les résultats de ce changement ne sont pas à la hauteur des attentes du comité. Le comité a fait savoir à la Commission européenne qu'un site plus approprié devait être trouvé pour son secrétariat. Cette modification va permettre à la Commission européenne et au comité d'examiner toutes les options possibles visant à trouver le meilleur endroit pour installer le secrétariat, y compris en revoyant le choix initial qui consistait à intégrer le secrétariat au sein de l'OLAF, mais dans des conditions différentes.

⁽²⁴⁾ Règlement (UE, Euratom) 2016/2030 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 en ce qui concerne le secrétariat du comité de surveillance de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (JO L 317 du 23.11.2016, p. 1). Ce règlement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

107. Selon le règlement intérieur du comité de surveillance ⁽²⁵⁾ et le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 relatif à l'OLAF, le personnel du secrétariat peut recevoir des instructions uniquement de la part du comité ⁽²⁶⁾. La Commission est l'institution européenne chargée de fournir le budget et d'autres ressources nécessaires pour que le comité et le secrétariat puissent s'acquitter de leur mission.

Affaires budgétaires

108. Le budget du comité pour l'année couverte par le présent rapport s'est élevé à 200 000 EUR, et le taux d'exécution du budget a été de 99,63 %. L'ordonnateur subdélégué chargé des dépenses est le PMO.

⁽²⁵⁾ Voir l'article 11 du règlement intérieur du comité de surveillance, publié au JO L 308 du 24.11.2011, p. 114.

⁽²⁶⁾ L'article 15, paragraphe 8, du règlement relatif à l'OLAF dispose que: «[Le] secrétariat [du comité de surveillance] est assuré par la Commission, indépendamment de l'Office et en étroite concertation avec le comité de surveillance. Avant de nommer du personnel au sein du secrétariat, le comité de surveillance est consulté et ses observations sont prises en considération. Le secrétariat agit sur instruction du comité de surveillance et indépendamment de la Commission. Sans préjudice du contrôle qu'elle exerce sur le budget du comité de surveillance et de son secrétariat, la Commission n'interfère pas dans les fonctions de contrôle du comité de surveillance.»