

LA LUTTE ANTIFRAUDE DANS L'UNION EUROPÉENNE

THIERRY CRETIN*

La fraude est une loterie où l'on peut... perdre !

Les personnels communautaires ou nationaux engagés dans la lutte contre les fraudes aux intérêts financiers européens savent que cette plaisanterie serait celle des fraudeurs les plus aguerris qui s'amuseraient, non sans impudence et provocation, de la facilité et de la rentabilité de leurs manœuvres.

Parfois, cette réflexion est aussi celle des agents de la lutte antifraude, mais alors la formule exprime, non plus l'amusement supposé des fraudeurs, mais bien plutôt la difficulté de la tâche que ces agents conduisent dans un environnement international complexe qui facilite la vie des délinquants plus que la leur.

Plaisanterie cynique ou constat amer, une remarque s'impose : la notion de loterie évoque des gains élevés, induisant que les pertes au budget européen

seraient lourdes et les bénéfices engrangés considérables.

Mais, comme souvent, ces formules qui font florès sont simplificatrices, dangereusement simplificatrices en ce qu'elles réduisent la complexité des choses à des idées trop courtes pour représenter la réalité.

Qu'en est-il vraiment des fraudes et de la lutte antifraude ? Mais commençons par dire ce qu'est l'Office de lutte antifraude (Olaf) créé par l'Union européenne pour lutter contre les fraudes.

« L'Olaf (...) n'est que l'instrument légal d'investigation administrative dont l'Union européenne s'est dotée, par le biais de la Commission, pour garantir une meilleure protection des intérêts communautaires et le respect du droit contre les attaques de la criminalité organisée et des fraudeurs », déclarait Franz Hermann Bruener, son directeur général, en 2001¹.

* Chef d'unité à l'Office de lutte antifraude (Olaf) à la Commission européenne, magistrat français en position de détachement auprès de la Commission européenne.

Les opinions exprimées sont personnelles à l'auteur et n'engagent pas l'institution pour laquelle il travaille.

De fait, la lutte antifraude dans l'Union européenne a été confiée à l'Olaf (ci-après l'Office) créé en 1999. Il a pris la suite de l'Unité de coordination de lutte antifraude (Uclaf) qui dépendait alors du secrétariat général de la Commission ; et, à cette occasion, il a gagné son indépendance pour ce qui concerne ses activités à caractère opérationnel.

On pourrait penser que l'Office est un service homogène. Ce serait une erreur de le croire. En effet, les fraudes sont de nature différente, car commises dans des domaines variés. Et parce qu'il a repris toutes les fonctions d'enquête, autrefois confiées aux divers services de la Commission, l'Office a dû apporter des réponses diversifiées, notamment en répartissant le travail dans diverses unités spécialisées. S'il existe en son sein une seule procédure pour ouvrir, traiter et clôturer les enquêtes, on n'exerce pas qu'un unique métier à l'Olaf. C'est à cette diversité qu'on se consacrera d'abord, en soulignant qu'elle concrétise la nature technique et spécifique des nombreuses missions de l'Office. Mais comme ses compétences ne se cantonnent pas qu'aux seules fonctions opérationnelles, nous évoquerons également ses autres fonctions dans la lutte antifraude.

LES PRINCIPAUX MÉTIERS OPÉRATIONNELS DE L'OLAF

La Direction de l'Office en charge des enquêtes et activités opérationnelles se compose de plusieurs unités. S'il n'y a pas exactement autant de

métiers à l'Office qu'il y a d'unités dans cette Direction, on peut distinguer quatre métiers qui correspondent à des spécialités et des savoir-faire authentiques : les questions douanière et agricole (qui sont présentées ensemble, car nombre de problèmes liés à la politique agricole commune ont un caractère douanier et parce que les méthodes de travail sont finalement assez identiques), le domaine des fonds structurels, celui des dépenses directes et aides externes, et les enquêtes relatives aux activités illicites commises au sein des institutions par des agents travaillant pour le compte des institutions.

Le domaine douanier et agricole

Il est indispensable de rappeler le cadre dans lequel les fraudes de ce domaine s'inscrivent, afin d'en mieux percevoir les rouages et la logique.

La politique agricole commune s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles. L'élément-clé de la politique des marchés et des prix est l'organisation commune de marché qui distingue le marché intracommunautaire du marché mondial. Cette démarcation s'effectue essentiellement au moyen de prélèvements, c'est-à-dire de taxes à l'importation correspondant à la différence entre le prix du marché mondial, moins élevé, et un prix de seuil fixé de telle façon que les marchandises extracommunautaires ne soient pas offertes à un prix inférieur au marché communautaire. À l'inverse, lorsqu'il s'agit d'exportations, des restitutions sont versées aux exportateurs communautaires de telle sorte

qu'un niveau minimum de prix soit assuré³. L'objectif principal de cette politique est d'accroître la productivité de l'agriculture et d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à ceux qui travaillent dans ce secteur. Les sommes engagées au titre du Feoga (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) « Garantie » sont, de loin, les plus importantes, puisqu'elles sont de l'ordre de 45 % du budget total.

De son côté, l'Union douanière est un point clé du marché unique de l'Union européenne. Les quatre libertés corollaires de ce marché unique, à savoir la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, s'exercent dans l'espace douanier commun ; c'est-à-dire jusqu'aux frontières extérieures des 25 États membres (au nombre de 15 avant le 1^{er} mai 2004). Sans l'Union douanière, la politique commerciale commune et la politique de développement de l'Union européenne, le marché commun agricole et une coordination efficace des politiques économiques et monétaires ne seraient pas possibles. Comme en matière agricole, il existe deux mondes : le communautaire et le monde extérieur, qui peuvent être à leur articulation le lieu de toutes les tricheries, l'une des fonctions des douanes dans la communauté étant, entre autres missions, d'entourer d'une barrière le marché intérieur, afin de garantir à chacun le maximum d'avantages provenant de ce marché. Cependant, l'Union européenne existe dans le contexte mondial non pas uniquement pour s'en protéger, mais pour encourager aussi les échanges avec d'autres partenaires mondiaux dans le cadre de l'Organisation mondiale du

commerce (OMC), ou bien encore pour aider des pays en développement en leur donnant un accès préférentiel (taux de douane réduits ou nuls) au marché communautaire⁴, autre point sensible pouvant donner lieu à des fraudes. Les droits de douane sont des ressources propres traditionnelles du budget européen ; ils représentent en moyenne 15 % des recettes.

Que ce soit en matière agricole au sens strict ou en matière douanière, une bonne part des fraudes consiste à tricher sur les origines et la nature réelles des produits importés pour échapper aux réglementations européennes et, dès lors, accéder au grand marché d'Europe Occidentale. Ainsi, pour illustrer ce type de fraude, on peut évoquer les importations, à destination du territoire européen, de sucre en provenance des Balkans. À la condition que la marchandise soit originaire des pays exportateurs autorisés, le sucre est admis à pénétrer le marché européen sans payer de droits de douane. L'intérêt est évident, car le sucre ainsi importé accède à un moindre prix sur le marché communautaire. La fraude peut être déjouée si grâce à des analyses réalisées par un pays de l'Union, il s'avère que le sucre censé provenir des Balkans est composé de sucre de canne autant que de sucre de betterave. Or, les Balkans ne sont pas vraiment une zone où pousse la canne à sucre. Il faut donc que du sucre non originaire ait été incorporé. Voilà en quoi peut consister la tricherie ; et dans l'un des cas gérés par l'Office, les importations portaient sur environ 24 000 tonnes de sucre, soit quelque 10 millions d'euros éludés.

Un autre exemple relatif cette fois

à des importations de crevettes, déclarées comme étant en provenance des Philippines, montre les enjeux du détournement des règles d'origine. Dans ce cas particulier, les crevettes prétendument des Philippines et, de ce fait, autorisées à bénéficier d'un régime préférentiel à l'importation sur le territoire communautaire, étaient suspectées d'être chinoises. Si elles l'étaient, elles perdaient aussitôt le bénéfice du régime préférentiel et se voyaient appliquer, de surcroît, des interdictions à caractère sanitaire liées aux méthodes d'élevage qui ne sont pas acceptables pour les standards sanitaires européens. Dans un dossier de l'Office, les droits éludés étaient de l'ordre de 2,5 millions d'euros.

Dans ces deux exemples, le travail de l'Office a, comme toujours, consisté essentiellement à coordonner⁵ les activités d'enquête des différents États membres concernés par ces importations et à organiser une mission auprès des opérateurs économiques des pays exportateurs en pleine coopération avec leurs autorités compétentes. En effet, tant les États membres que les États tiers gardent leurs pleines prérogatives. L'Office ne dispose pas de pouvoirs supranationaux qui l'autoriseraient à se substituer aux autorités nationales. Sa compétence est communautaire, et ce sont les services douaniers des États membres qui mènent l'enquête sur leur sol et procèdent au recouvrement des sommes dues. Quant aux autorités des États tiers, ils acceptent la collaboration avec l'Office sur la base d'accords d'assistance passés avec l'Union européenne.

On entend parfois dire que cette mission de coordination de l'Office

n'est pas une activité opérationnelle à proprement parler, le vrai travail d'enquête s'opérant dans les États membres. On lui reproche aussi d'avoir un rôle passif. Cette critique est celle de ceux qui ignorent l'importance de la mission de coordination dans les enquêtes internationales. Le rôle de l'Office est déterminant à plusieurs titres :

- en prenant l'initiative, il conduit des États membres à entreprendre des activités opérationnelles qu'ils n'auraient pas forcément lancées sans l'impulsion communautaire, en raison de priorités nationales différentes ;

- surtout en rassemblant ce qui est éparé. La mise en commun des informations et de l'état de développement des activités d'enquête dans chaque pays permet l'échange de l'information et la compréhension de l'ensemble de la situation, mettant mieux chaque service national en mesure d'améliorer son efficacité.

L'intérêt de réunir ce qui est éparé et de conjuguer les efforts et les opérations a pris toute sa véritable portée à travers l'exemple de la contrebande de cigarettes, figure particulière de fraude et domaine où l'Office est particulièrement actif. Toujours pour illustrer le contexte, rappelons que l'importation en contrebande de 1 000 cartouches master de cigarettes représente :

- 10 millions de cigarettes ;
- une valeur de marché de l'ordre de 1,8 million d'euros ;
- une perte de recettes fiscales d'environ 1 million d'euros se répartissant de la façon suivante : 15 % de droits de douane, 22 % de TVA et 63 % d'accises sur le tabac.

En coordonnant un nombre important d'affaires toutes restées entre les mains des autorités des États membres, l'Office a contribué à l'élaboration d'un dossier sur la base duquel une action judiciaire civile a été introduite par la Commission et dix États membres (Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal) contre les fabricants Philip Morris, RJ Reynolds et Japan Tobacco International, au motif allégué qu'ils avaient une responsabilité dans l'introduction en contrebande de cigarettes sur le territoire européen. Avant l'aboutissement de cette procédure devant les juridictions américaines, Philip Morris est parvenu à un accord avec la Commission au terme duquel, outre diverses mesures de coopération en matière de lutte contre la contrefaçon de tabac, une somme de l'ordre de 1,25 milliard d'euros sera payée par le fabricant sur une période de 12 ans. Si les États membres étaient restés isolés et si la Commission n'avait pas bénéficié des renseignements recoupés tels qu'ils ressortaient des enquêtes menées, il est probable que le même résultat eut été hors d'atteinte. Le succès dépend beaucoup de la conjonction des efforts.

Les fonds structurels

Là encore, il importe de resituer l'arrière-plan sur lequel se détachent ces fraudes. Les fonds structurels, attribués par la Commission, mais gérés par les États membres, servent à financer les mesures d'aide structurelles dont les principaux bénéficiaires sont les régions les plus pauvres ou les secteurs

dans lesquels il convient d'appliquer un soutien afin que les disparités, les déséquilibres et les retards ne soient pas des handicaps insurmontables. L'idée est que les défis du marché intérieur puissent être relevés dans l'ensemble de l'Union de façon égale, à tout le moins sans retard rédhibitoire. Ces fonds sont notamment le Feoga « orientation » (cf. note 3), le Fonds européen de développement régional (Feder)⁶, le Fonds européen de développement (FED)⁷, le Fonds social européen (FSE)⁸, l'Instrument financier d'orientation de la pêche (Ifop)⁹, ou encore le fonds de cohésion¹⁰. Ces interventions communautaires répondent au principe de subsidiarité¹¹ suivant lequel les efforts de l'Union complètent les actions entreprises au niveau national. En conséquence de quoi, les actions structurelles sont cofinancées. Les sommes concernées à ce titre sont de l'ordre de 35 % des dépenses du budget européen.

En cette matière, les fraudes ont des typologies multiples et aussi différentes que l'imagination des fraudeurs. Bien sûr, il peut y avoir des cas de détournement pur et simple de sommes attribuées pour un usage précis. Mais il peut s'agir de fraudes plus subtiles consistant à chercher à obtenir des sommes indues car non justifiées, comme dans le cas de cette affaire où l'on s'était rendu compte que des fonds avaient été attribués par l'Ifop pour la modernisation de bateaux de pêche, mais que des sommes continuaient d'être versées après la modernisation desdits bateaux. L'enquête a révélé que par un jeu de facturations entre des sociétés complices, on cachait l'étendue réelle d'accomplissement des

travaux, permettant ainsi de continuer à solliciter des fonds. Il peut s'agir aussi de surfacturations destinées, une fois encore, à obtenir plus qu'il n'est initialement prévu. Plus gravement, la fraude peut prendre la forme d'une collusion entre le bénéficiaire et le fonctionnaire chargé de la gestion desdits fonds ; dès lors, les cas ressortissent de la compétence de l'autorité judiciaire pénale, soit au titre du faux en écriture, de l'abus de confiance, de l'escroquerie, ou de la corruption.

De fait, nombre de ces affaires ont un caractère pénal. C'est pourquoi il est fréquent qu'outre ses relations avec les partenaires administratifs habituels, l'Office soit amené à développer ses relations avec les autorités judiciaires des États membres pour assurer une bonne communication de l'information, soit d'initiative, soit sur requête desdites autorités toujours pour apporter aux magistrats l'expertise et l'assistance de l'Office.

Dans le même esprit que celui précédemment indiqué à propos des fraudes douanières et agricoles, le rôle des États membres reste considérable puisque les projets sont cofinancés, tant par la Commission que par l'État membre. Parfois, ce partage engendre des complications en termes de répartition des responsabilités et de gestion fluide des enquêtes.

Fraudes aux dépenses directes et aides externes

Le concept de dépenses directes, issu des dispositions du règlement financier de la Commission, désigne les dépenses administratives engagées par

les services de la Commission. Nous entrons là dans un domaine qui est de la seule responsabilité de la Commission, sans partage avec des autorités nationales, puisque ces fonds sont gérés par la Commission (et elle seule) pour assurer ses dépenses. Il n'y a là ni cofinancement, ni cogestion. Insistons encore : seule la Commission est responsable et, par voie de conséquence, l'Office joue un rôle premier dans les enquêtes relatives aux irrégularités et aux fraudes touchant ces dépenses, car il est l'organe naturel d'enquête de la Commission. Sous réserve de développements judiciaires à caractère pénal et des règles de compétence territoriale applicables, il n'y a pas *a priori* de motif à ce qu'une autorité nationale s'empare d'initiative de telles affaires.

Il faut souligner au passage que, sans être à proprement parler des dépenses directes (au sens du règlement financier), l'usage abusif ou irrégulier des subventions (qui sont des contributions financières accordées à titre de libéralité¹²) ressortit également de ce domaine d'enquête de l'Office.

Enfin, les aides externes sont les aides attribuées à divers pays tiers à travers des programmes ou des montages financiers conçus et pensés pour les aider dans des domaines particuliers. On peut citer, à titre d'exemple, les fonds alloués par l'Union européenne à certains des pays devenus États membres depuis le 1^{er} mai 2004, afin qu'ils préparent leur adhésion. Le programme Phare¹³, ainsi qu'on le nomme et qui continue d'être mis en œuvre pour les deux pays candidats que sont la Bulgarie et la Roumanie, a eu pour fonction de permettre de contribuer au processus de réformes économiques en

Europe de l'Est. Un autre exemple d'aide externe est constitué par le programme Tacis¹⁴ établi en 1990 et visant à fournir une assistance technique aux États indépendants de l'ancienne Union soviétique.

Afin d'illustrer ces différentes catégories, on peut mentionner :

- comme type de dépenses directes, celles engagées dans le cadre des programmes de recherche et technologie¹⁵ dont la finalité est de contrebalancer les déficits de l'Europe en matière de recherche et de technologie, afin que l'Europe reste compétitive face à l'évolution et l'âpreté de la concurrence. L'Office est amené, à intervalles réguliers, à enquêter sur des affaires où est suspecté un usage irrégulier de ce type de fonds, avec une difficulté particulière liée au fait que la matière scientifique suppose une authentique expertise pour apprécier les développements réels d'un projet ;

- comme subvention, les fonds qui sont attribués à une association qui s'est donnée pour objet la promotion des idées européennes dans telle ou telle capitale ;

- comme type d'aides externes, les contrats qui sont signés au terme de procédures d'appel d'offre pour la réparation d'une route, l'électrification d'une ligne de chemin de fer, l'amélioration du réseau d'approvisionnement en eau potable, ou la construction d'une usine d'incinération des ordures ménagères. Les affaires de ce type sont nombreuses et conduisent les enquêteurs de l'Office dans tous les pays du monde où de l'argent européen est investi à titre de soutien au développement. Les dépenses pour les activités extérieures sont de l'ordre de 8,5 % du budget.

Là aussi, la typologie des fraudes est variée : manipulation des procédures d'appel d'offre, constitution de cartels ou d'arrangements entre sociétés destinés à contourner les procédures de marchés publics, corruption de fonctionnaires européens ou des États concernés, conflits d'intérêts pouvant aller jusqu'à la volonté de faire bénéficier des proches de l'attribution des fonds, non exécution totale ou partielle du contrat afin de dégager le plus grand profit, détournement pur et simple des fonds attribués, utilisation desdits fonds à des fins étrangères au projet pour lequel ils avaient été alloués, tromperies sur le nombre d'heures effectivement travaillées, utilisation d'étudiants pour des études et des recherches alors qu'on allègue que les recherches ont été conduites par des experts payés comme tels...

Pour les fraudes touchant ces activités et programmes, l'Office, qui demeure un organe administratif d'enquête à la compétence matérielle limitée à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, ne dispose pas d'outils juridiques aussi coercitifs que ceux dont disposent les autorités des États membres, à l'exception toutefois du contrôle sur place auprès des opérateurs économiques. Un règlement¹⁶ prévoit, en effet, de permettre l'accès aux locaux, terrains, moyens de transport et autres lieux à usage professionnel de ces opérateurs sous certaines conditions. L'Office utilise cet outil, mais l'énumération des types de fraude montre que, souvent, elles prennent la forme d'une ou plusieurs infractions pénales qui offrent, par nature, un ou plusieurs critères de compétence aux autorités judiciaires

des États membres ou tiers. C'est pourquoi, là encore, l'Office développe une politique de rapprochement avec les autorités naturellement compétentes et disposant d'outils plus adaptés à la recherche de la preuve avec pour objectif une meilleure protection des intérêts européens.

Fraudes et activités illégales commises dans les institutions européennes

Nous sommes là dans l'innovation qui a accompagné l'avènement de l'Office en 1999. Suite aux péripéties qui ont vu la démission de la Commission Santer, il est apparu indispensable au législateur européen de doter un service de la Commission d'une fonction d'enquête, dite interne, au sein des institutions européennes, pour enquêter sur les manquements graves aux obligations du statut et sur les comportements frauduleux des agents et fonctionnaires en leur sein. L'Olaf, créé à cette occasion, en a hérité. Cette compétence relativement nouvelle recouvre des agissements assez variés allant de la demande de remboursement de frais de voyage inexistant à des collusions frauduleuses avec certains opérateurs économiques, afin de favoriser l'attribution de contrats ou de subventions, ou même à des montages, afin de s'allouer des fonds à soi-même ou à des proches par l'intermédiaire de sociétés situées dans des centres financiers en extraterritorialité.

En la matière, l'Office dispose de prérogatives d'enquête plus amples, en ce sens que le règlement¹⁷ qui régit

ses actions a expressément prévu les diligences qui peuvent être conduites dans les locaux des institutions : visites de bureau des fonctionnaires et agents suspectés, accès aux ordinateurs des mêmes personnes, obligation faite aux services de la Commission d'apporter aide, soutien et information tant orale qu'écrite aux enquêteurs de l'Office, faculté de contrôler la comptabilité des institutions, organes et organismes de l'Union européenne...

On remarque que les enquêtes ouvertes pour enquêter sur les dépenses directes ou les aides externes peuvent, dans un certain nombre de cas, conduire à l'ouverture d'enquêtes internes, s'il apparaît que tel ou tel agent ou fonctionnaire pourrait avoir joué un rôle dans la fraude ou dans les irrégularités relevées. Cette hypothèse n'est pas théorique, et ce cas d'espèce se présente parfois.

Quelques sujets clés autour des enquêtes de l'Olaf

La question de la corruption

Tout ce qui est précédemment exposé montre que les enquêtes de l'Office tournent, dans une large mesure, autour du thème de la corruption prise dans son sens générique et non pas strictement juridique, encore qu'il arrive à l'Office d'être aussi confronté à ce type de délit dans sa plus rigoureuse définition pénale. On peut se référer, à cet égard, à l'article¹⁸ de Patrick Mordacq qui pointait plusieurs caractéristiques finalement applicables aux situations rencontrées par l'Office. Je cite :

- « ...corruption nationale et corruption internationale apparaissent aujourd'hui étroitement liées... » ; ce constat est quotidiennement fait par les enquêteurs de l'Office, notamment si l'on se réfère aux procédures de marchés publics internationaux ;

- « ...si la corruption n'est pas en elle-même liée à la criminalité organisée, elle en est un instrument privilégié ». Là aussi, ce constat peut être fait par l'Office qui, sans être *a priori* un organe dédié à la lutte contre les formes mafieuses de criminalité, croise néanmoins leur chemin et ses habitudes corruptrices. Le trafic international de cigarettes en est un exemple évident. En est un autre exemple le cas de cette entreprise marocaine exportatrice de poissons vers l'Europe en violation des règles douanières sur l'origine préférentielle, et dont les dirigeants étaient en lien avec des organisations mafieuses italiennes ;

- « ...même les institutions financières internationales sont victimes de la corruption, non pas en leur sein, mais à travers une utilisation frauduleuse de leur aide. (...) Elles s'efforcent aujourd'hui de suivre étroitement l'emploi de leurs fonds. Cependant, leur surveillance trouve des limites dans la capacité et la volonté des pays bénéficiaires de renforcer leurs institutions. (...) Le développement d'une économie de responsabilité fondée sur l'initiative individuelle s'est opéré dans un cadre institutionnel faible et insuffisamment transparent ». On est là au cœur d'un des multiples défis de l'Office. Par un travail de présence et d'assistance, il s'emploie à propager dans les nouveaux États membres et les États tiers

une politique d'amélioration des méthodes de travail et de rapprochement des différentes autorités ; le but est de modifier progressivement les habitudes acquises en intégrant la culture communautaire qui, seule, permet de dépasser les obstacles d'une coopération internationale qui évolue plus lentement qu'il ne le faudrait et qui reste trop souvent en deçà des besoins et de l'incroyable habileté des fraudeurs. Et la plus astucieuse des habiletés consiste à utiliser au mieux les niches favorables, c'est-à-dire les points faibles dans les législations ou dans le fonctionnement des institutions (défaut de moyens, culture administrative inadaptée).

La question de l'identification des bénéficiaires économiques

L'Office doit identifier les auteurs de fraudes, et il est confronté à ce phénomène essentiel qu'est sa capacité ou son incapacité à déterminer :

- qui tire finalement bénéfice des fraudes ;
- qui est derrière les montages de sociétés écrans implantées dans les centres financiers où le secret des affaires est jalousement conservé ;
- qui sont les vrais donneurs d'ordre.

La première fonction d'une enquête est d'identifier les auteurs, sans quoi il n'y a pas de poursuites pénales ou disciplinaires, pas de recouvrement des sommes détournées, et finalement pas d'effet dissuasif des enquêtes. À cet égard, l'Office, dont les prérogatives sont circonscrites à celles d'un organe administratif d'enquête, comme nous l'avons déjà indiqué, a besoin de coopérer avec les autorités des États

membres qui disposent de moyens juridiques plus performants. Heureusement, cette difficulté ne surgit pas dans toutes les affaires, mais il reste que cette question se pose à intervalles réguliers comme elle se pose à tous les autres services d'enquête du monde qui constatent son expansion¹⁹.

Les sources, le renseignement et l'évaluation

À l'instar des autres services d'enquête, l'Office dépend des informations et analyses sur la base desquelles il peut ouvrir des dossiers. L'important est de n'ouvrir des cas que s'ils présentent de vrais enjeux en termes de résultats, soit que les sommes en cause soient importantes, soit que la mécanique frauduleuse doit être immédiatement arrêtée pour empêcher son expansion, soit enfin pour dissuader les fraudeurs de persévérer dans une voie désormais éventée.

Les sources de l'information de l'Office sont multiples : Directions générales de la Commission, États membres, téléphone vert dans chacune des langues du territoire européen, opérateurs économiques (en général concurrents de ceux dénoncés), particuliers, fonctionnaires de la Commission, informateurs, et aussi la Direction de l'Office en charge de l'analyse du risque et de « l'intelligence »²⁰ stratégique et opérationnelle²¹.

Mais comme l'Office ne peut ni ne doit engager ses moyens limités²² qu'à bon escient, il procède à l'analyse du risque et à l'analyse de l'information opérationnelle pour déterminer les champs où son action

présente un intérêt : fraude de haut niveau, nouveau *modus operandi*... Il évalue toute information entrante et n'ouvre d'enquête que si l'Office est compétent, s'il existe des suspicions suffisamment sérieuses de fraude, et détermine une priorité sur la base de critères préétablis. Ainsi, dans la période de juillet 2003 à juin 2004, l'Office a évalué 578 informations et a ouvert 275 enquêtes.

La dimension internationale

Par définition, la mission de l'Office est internationale à l'exception (dans une assez large mesure) des enquêtes internes qui se déploient au sein des institutions, en Belgique ou au Luxembourg. À cet égard, l'Office rencontre toutes les difficultés liées aux enquêtes internationales telles que, par exemple :

- les questions de compétence territoriale qui peuvent détruire les développements ultérieurs d'une procédure si ces règles d'ordre public ne sont pas respectées, étant précisé que parfois les États qui peuvent prétendre à être compétents sont nombreux ;
- les règles d'admissibilité de la preuve qui varient en fonction de la loi de procédure localement applicable et qui peuvent *in fine* rendre le travail de l'Office vain, au plus grand avantage de certains fraudeurs ;
- la capacité matérielle à rassembler les preuves. Par exemple, la preuve de la mauvaise foi d'un importateur européen, c'est-à-dire sa connaissance de la fraude, peut se trouver dans les pièces commerciales d'une entreprise au bout du monde, sous forme d'un fax, d'une lettre, d'un e-mail.

LES AUTRES MÉTIERS DE L'OLAF

Si la principale raison d'être de l'Office est l'activité opérationnelle et d'enquête, d'autres fonctions se sont développées en son sein pour soutenir cette activité et y donner la suite appropriée. Sa Direction chargée des questions législatives et de suivi, tant administratif que financier, prend appui sur les conclusions des enquêtes pour contribuer au niveau de la Commission et des États membres au développement d'une politique antifraude globale. Cette approche qui s'enracine dans l'article 280 du traité, associe prévention et lutte en mettant l'accent sur le caractère global et multi-dimensionnel des mesures à adopter, principalement sur le plan législatif, afin de tenter de clore les opportunités existantes à la fraude, à la corruption et aux agissements contraires aux intérêts financiers des communautés. Il s'agit là de tirer tous les enseignements des enquêtes conduites par l'Office pour une meilleure étanchéité à la fraude. La tâche est immense et toujours inachevée du fait même de l'imagination des auteurs de fraude et de leur capacité à s'entourer des meilleurs conseillers techniques, afin de rechercher les failles du système.

Un autre aspect de cette politique est relatif au suivi du recouvrement des fonds frauduleusement obtenus ou utilisés. Les unités de suivi ont pour fonction de justement s'assurer que les services de la Commission opèrent matériellement le recouvrement des sommes qui sont apparues comme fraudées à l'issue des enquêtes. Là encore,

en raison des recours qui sont formés, des obstacles que les débiteurs de mauvaise foi dressent entre eux et leur créancier communautaire, la tâche est difficile, mais essentielle, puisqu'elle contribue notamment à supprimer l'intérêt de la fraude et donc à renforcer l'effet dissuasif de la mission de l'Office. À la fin de la période allant de juillet 2003 à juin 2004, l'impact financier total estimé et établi à la fin des enquêtes pour tous les secteurs atteint 1,76 milliard d'euros.

Une dimension particulière a trait au renforcement de la dimension judiciaire pénale. L'Office n'est pas lui-même un organe à caractère judiciaire. Organe administratif, il ne dispose d'aucune des prérogatives d'un officier de police judiciaire, d'un juge d'instruction ou d'un procureur. Toutefois, le législateur de 1999, lorsqu'il a établi les bases de la mission de l'Office dans le règlement 1073/99 (cf. note 17), a clairement indiqué quand il devait et quand il pouvait transmettre les informations recueillies et les faits établis aux autorités judiciaires nationales compétentes, prenant soin de préciser que les rapports rédigés « constituent, au même titre et dans les mêmes conditions que les rapports administratifs établis par les contrôleurs administratifs nationaux, des éléments de preuve admissible dans les procédures administratives ou judiciaires de l'État membre où leur utilisation s'avère nécessaire » sous réserve que ces rapports aient été « établis en tenant compte des exigences de procédures prévues par la loi nationale de l'État membre concerné » (article 9).

De jure et *de facto*, l'Office porte donc son regard et son attention vers

les développements judiciaires que les affaires qu'il initie sont susceptibles d'avoir au niveau national. Pour assurer un cadrage précis, des agents ont été recrutés qui viennent des corps de la magistrature (ou équivalent) de chacun des États membres. C'est le rôle de l'unité de magistrats que d'apporter ce conseil judiciaire de façon à ce que les exigences du texte communautaire soient appliquées de manière à renforcer la solidité formelle des dossiers transmis et d'assurer le lien avec les autorités judiciaires de l'État membre concerné.

En conclusion, on peut dire que si on le compare aux services d'enquête des États membres, l'Office est un organisme jeune, 5 ans (au plus) au cours desquels il a dû recruter des

professionnels de l'investigation et du droit, créer des règles internes de fonctionnement et élaborer sa jurisprudence, imaginer des garanties permettant d'équilibrer le respect des droits fondamentaux et l'efficacité de sa tâche, gérer le poids du passé reçu en héritage lors de la transformation de l'Uclaf en Olaf, définir des priorités, tout en répondant aux exigences de ses tuteurs institutionnels.

Si d'aucuns pensent que la fraude est une loterie, la lutte antifraude n'en est pas une ; au contraire, elle se construit pas à pas et sûrement pas sur un coup de dé. Beaucoup a déjà été fait, mais il faut encore du temps pour parfaire ce qui a été mis en route, car le travail entrepris est un travail de fond et de longue haleine. Les résultats commencent à être visibles ; ils le seront encore plus à terme.

NOTES

1. Cf. *Rapport moral sur l'argent dans le monde en 2001*, article intitulé : *La lutte antifraude : une priorité des institutions communautaires*, p. 342.
2. À la date du 30 novembre 2004, il y a huit unités dans la Direction B de l'Office.
3. Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (Feoga) est l'instrument de financement de la politique agricole commune. Il comporte deux sections. La section « Garantie » finance les mesures de soutien des prix et des restitutions à l'exportation qui garantissent aux agriculteurs la stabilité des prix. La section « Orientation » contribue par des subventions à la rationalisation, à la modernisation et à l'amélioration des structures du secteur agricole.
4. Ainsi en est-il de la Convention de Lomé (groupe ACP : Afrique, Caraïbes, Pacifique), des accords méditerranéens, ou encore du système de préférences généralisées.
5. Au cours de l'année comprise entre juillet 2003 et juin 2004, 66 % des nouveaux cas de douanes et 65 % des nouveaux cas du secteur agricole étaient des cas de coordination.
6. Créé en 1975, ce fonds (Feder) est destiné à réduire les déséquilibres entre les régions de la Communauté par l'octroi d'aides financières. En termes de ressources financières, le Feder est de loin le fonds structurel le plus important.
7. Créé en 1957, ce fonds (FED) finance des mesures de promotion du développement économique et social des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique).
8. Créé en 1960, ce fonds (FSE) est le principal instrument de la politique sociale communautaire par le

soutien financier des actions en faveur de la formation, de la reconversion professionnelle, et de la création d'emplois.

9. Depuis 1994, l'Ifop réunit tous les instruments financiers relatifs à la pêche. Sa tâche essentielle est de renforcer la compétitivité des structures d'entreprises et le développement d'entreprises économiques viables dans le secteur de la pêche, ainsi que de promouvoir un équilibre durable entre les ressources disponibles et les capacités du secteur.

10. Créé en 1993, le Fonds de cohésion contribue financièrement à la réalisation de projets dans les domaines de l'environnement et de l'infrastructure des transports.

11. Principe introduit dans le traité de Maastricht (1992) selon lequel la communauté intervient seulement « si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc (...) être mieux réalisés au niveau communautaire ».

12. Définies aux articles 108 et 109 du règlement financier, elles ont pour objet de financer, soit des actions destinées à promouvoir des objectifs s'inscrivant dans le cadre d'une politique européenne, soit le fonctionnement d'un organisme poursuivant un but d'intérêt général européen, sans que jamais les subventions puissent avoir pour objet ou pour effet de donner lieu à profit pour le bénéficiaire.

13. Programme d'aide à la reconstruction économique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, adopté en 1989 par 24 pays : Communauté européenne, Association européenne de libre-échange (AELE) qui regroupe 4 pays (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse), Australie, Canada, États-Unis, Japon, Nouvelle-Zélande et Turquie.

14. Tacis est l'acronyme anglais de « Assistance technique à la communauté des États indépendants » et à la Mongolie.

15. Les dépenses pour la recherche et le développement sont de l'ordre de 4 % du budget annuel.

16. Règlement 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités. Journal officiel n° L 292 du 15 novembre 1996.

17. Il s'agit du règlement 1073/99 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Olaf, article 4, Journal officiel n° L 136 du 31 mai 1999.

18. Article publié dans le *Rapport moral sur l'argent dans le monde en 2001*, sous le titre *La corruption au cœur de la société civile et des institutions*, p. 361.

19. On peut lire à ce propos la note d'alerte du département de recherche sur les menaces criminelles contemporaines de septembre 2004 : *La fausse identité, danger croissant et ignoré ; quand la criminalité identitaire devient un outil criminel crucial* par Christophe Naudin (www.drmcc.org).

20. Le mot « intelligence » doit être pris ici dans son sens anglo-saxon de renseignement.

21. Au cours de la période de juillet 2003 à juin 2004, un tiers des informations initiales est venu des Directions générales de la Commission, un autre tiers des informateurs au sens le plus large, et environ un cinquième en provenance des États membres.

22. En novembre 2004, l'Office emploie environ 350 personnes qui ne sont pas toutes dédiées aux enquêtes.

