



# LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE : UNE PRIORITÉ DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

FRANZ-HERMANN BRÜNER\*

**L**e budget communautaire est financé par l'argent des citoyens contribuables. Il est adopté, sur proposition de la Commission, par l'autorité budgétaire (Parlement européen et Conseil).

Les politiques européennes, financées par ce biais, ont pour but la réalisation de projets d'intérêt général. Le fait d'éluder les droits et les taxes qui alimentent le budget communautaire ou d'utiliser abusivement les financements communautaires se traduit donc par un préjudice au détriment du contribuable européen.

Les institutions européennes ont le devoir de garantir, à l'égard du contribuable, le meilleur usage de ses deniers et, en particulier, de lutter le plus efficacement possible contre la fraude. C'est la raison pour laquelle la protection des intérêts financiers de la Communauté est devenue une des priorités majeures pour les institutions européennes. Elle recouvre des activités concernant la détection et le suivi de la fraude dans le domaine douanier, de détournements de subventions et d'évasion fiscale, dans la mesure où le budget communautaire en est affecté, ainsi que la lutte contre la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté.

Afin d'intensifier cette action, les institutions communautaires ont créé l'Olaf

(acronyme français d'Office européen de lutte antifraude), en 1999. Elles ont également organisé son indépendance dans la fonction d'enquête.

## L'OLAF, UN SERVICE D'ENQUÊTE INDÉPENDANT

Les institutions communautaires et les Etats membres attachent une grande importance à la protection des intérêts financiers et économiques des Communautés ainsi qu'à la lutte contre la criminalité organisée transnationale, la fraude et toute autre activité illégale préjudiciable au budget communautaire.

En effet, les atteintes aux politiques européennes commises par les criminels et les fraudeurs lèsent non seulement le budget de l'Union, mais, de plus, elles nuisent à sa crédibilité.

La responsabilité de la Commission à cet égard est étroitement liée à sa mission d'exécution du budget (art. 274 du traité CE). Elle a été confirmée par l'article 280 du traité CE.

Afin de renforcer ses moyens de lutte antifraude, la Commission a donc institué, en son sein, l'Office européen de lutte antifraude (Olaf) par sa décision 1999/352/

\* Directeur général de l'Office européen de lutte antifraude (Olaf).

CE, CECA, du 28 avril 1999. Elle l'a chargé d'effectuer les enquêtes administratives antifraude en lui conférant un statut spécial d'indépendance.

L'Office est entré en fonction le 1<sup>er</sup> juin 1999, jour d'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, et du règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil, du 25 mai 1999, relatifs aux enquêtes effectuées par l'Olaf. Il a succédé à la *Task Force* « Coordination de la lutte antifraude » (Uclaf) du secrétariat général de la Commission, créée en 1988.

Tout en ayant un statut particulier d'indépendance pour la fonction d'enquête, l'Olaf fait toujours partie de la Commission européenne. Il est placé sous la compétence du commissaire responsable du budget.

### UN INSTRUMENT EUROPÉEN DE LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ET LA FRAUDE

L'Olaf exerce toutes les compétences d'enquête conférées à la Commission par la réglementation communautaire et les accords en vigueur avec les pays tiers, en vue de renforcer la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne.

Au-delà de la protection des intérêts financiers, la responsabilité de l'Office concerne l'ensemble des activités liées à la sauvegarde des intérêts communautaires contre des comportements irréguliers susceptibles de poursuites administratives ou pénales.

Afin de coordonner l'action des Etats membres dans leur lutte antifraude contre les intérêts des Communautés, l'Olaf leur apporte le concours de la Commission dans le but d'organiser une collaboration

étroite et régulière entre les autorités nationales compétentes.

L'Office, faisant partie des services de la Commission, contribue enfin à la conception et au développement des méthodes de prévention et de lutte antifraude.

### GARANTIE ET CONTRÔLE DE L'INDÉPENDANCE DE L'OLAF

L'exécution des fonctions d'enquête de l'Olaf (internes et externes aux institutions communautaires) est dirigée par son directeur général. Il est désigné par la Commission pour une période de cinq ans (renouvelable une fois), après avis favorable du Comité de surveillance et concertation avec le Parlement européen et le Conseil.

Dans le souci de garantir l'indépendance de l'Olaf dans sa fonction d'enquête, le législateur a donné l'obligation au directeur général de l'Office de ne solliciter, ni d'accepter d'instructions d'aucun gouvernement, ni d'aucune institution (y compris la Commission). Si le directeur général de l'Olaf estime que la Commission a pris une mesure qui met en cause son indépendance, il dispose d'un pouvoir de recours contre son institution devant la Cour de justice.

Pour conforter cette indépendance, l'Office est soumis au contrôle régulier de la fonction d'enquête par un Comité de surveillance, composé de cinq personnalités extérieures aux institutions communautaires, indépendantes et particulièrement qualifiées dans les domaines de compétence de l'Office. A la demande du directeur ou de sa propre initiative, le Comité de surveillance donne des avis au directeur concernant les activités de l'Office, sans interférer toutefois dans le déroulement des enquêtes en cours.



## L'OLAF DANS LA CONDUITE DES ENQUÊTES EXTERNES

L'Olaf, en collaboration avec ses partenaires nationaux (services d'enquêtes, autorités policières, judiciaires et administratives...) fait de son mieux pour contrer les criminels et les fraudeurs qui n'ont pas attendu l'ouverture des frontières pour organiser librement leurs activités illicites au niveau international. L'Olaf est en quelque sorte le moteur de « l'Europe de la légalité » contre « l'Internationale du crime » portant préjudice aux intérêts communautaires.

En vue de renforcer la lutte antifraude, l'Olaf exerce la compétence d'enquête externe, conférée par le règlement relatif aux contrôles et vérifications effectués dans les Etats membres pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités (règlement n° 2185/96). Si des accords de coopération existent, l'Olaf peut exercer également cette compétence dans les pays tiers.

Dans le cadre de sa fonction d'enquête, l'Office effectue aussi les contrôles et vérifications prévus par le règlement relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (règlement n° 2988/95) et par toute autre réglementation sectorielle.

Dans la pratique, les fraudes et autres irrégularités sont presque toujours détectées en étroite coopération entre l'Olaf et les services d'enquêtes nationaux. N'oublions pas que la principale obligation en la matière incombe aux Etats membres, car ils collectent les ressources propres traditionnelles (c'est-à-dire les recettes du budget de l'Union européenne) pour le compte de la Communauté, et administrent près de 80 % des dépenses du budget communautaire.

Dans les secteurs où existent des sources particulièrement lucratives de profit illicite, des *task-groups* spécialisés par pro-

duits spécifiques, tels que les cigarettes, l'alcool ou l'huile d'olive, ont montré qu'une étroite collaboration entre les Etats membres et une coordination efficace au niveau communautaire peut se révéler extrêmement utile pour la mise à jour de trafics à grande échelle. Il en est de même en ce qui concerne les efforts déployés aux niveaux communautaire et national pour introduire des mesures préventives dans ces domaines.

## L'OLAF DANS LA CONDUITE DES ENQUÊTES INTERNES

L'expérience montre qu'aucun pays, ni aucune institution du monde, n'est à l'abri de cas de corruption ou de manquement aux obligations de ses fonctionnaires. Partant de ce constat, la Commission européenne a voulu se doter d'un instrument d'enquête afin de combattre et se protéger de ce phénomène néanmoins marginal, compte tenu de l'honnêteté absolue et du dévouement de la plus grande majorité de ses fonctionnaires.

A ces fins, l'Olaf peut mener des enquêtes administratives à l'intérieur des institutions (voir décisions 1999/394/CE, 1999/396/CE), organes et organismes communautaires, en cas de fraude portant atteinte au budget de l'Union. Il est également chargé de rechercher les faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles.

Ces enquêtes sont exécutées dans le respect des règles des traités, notamment du protocole sur les privilèges et immunités, et du statut des fonctionnaires des Communautés européennes. Elles sont menées bien évidemment aussi dans le plein respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et des règles de confidentialité et de protection des données.

Pour autant que les dispositions légales soient respectées, l'Office dispose de toute une série de pouvoirs (exemples : accès aux



informations et aux locaux des institutions communautaires, faculté de contrôler leur comptabilité et d'obtenir des extraits de tout document).

Par ailleurs, l'Office peut demander à toute personne concernée l'information qu'il juge utile pour ses enquêtes. D'après les modalités prévues par le règlement n° 2185/96, il peut effectuer des contrôles sur place auprès d'opérateurs économiques concernés, afin d'avoir accès aux informations relatives à d'éventuelles irrégularités détenues par ces opérateurs.

### L'ÉQUIPE DES ENQUÊTEURS DE L'OLAF

Actuellement, l'Olaf compte environ 200 agents, y compris le personnel non statutaire. Une procédure de recrutement de spécialistes dans la lutte antifraude est en cours, et devrait élever l'effectif à 300 personnes vers le début de 2002.

Les enquêteurs de l'Olaf, comme tous les autres fonctionnaires et agents communautaires, travaillent dans l'intérêt exclusif des Communautés. Ils doivent s'acquitter de leurs fonctions et régler leur conduite en ayant uniquement en vue les intérêts des Communautés, sans accepter d'instructions d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure à l'institution.

Pour accomplir ces tâches spécifiques, la plupart du personnel de l'Olaf a toutefois une solide expérience professionnelle acquise dans les services d'enquête, policiers et judiciaires nationaux, dans le domaine des enquêtes concernant des affaires complexes de fraude, dans l'analyse et l'évaluation de renseignements ou dans des activités de soutien ou de développement de politiques en matière de lutte antifraude.

La particularité de l'équipe des enquêteurs de l'Olaf est sa pluridisciplinarité permettant d'avoir une approche globale et intersectorielle (dans les domaines

policier, judiciaire, financier, douanier, agricole...). Le fait que la plupart des enquêteurs soit issue de services nationaux d'enquête est précieux à plus d'un titre au niveau de l'expertise tout d'abord, mais aussi dans le maintien d'étroites relations avec les enquêteurs nationaux. Ce partenariat est essentiel dans la lutte contre les fraudeurs et les criminels qui portent atteinte aux intérêts communautaires.

### L'OLAF ET LES CITOYENS EUROPÉENS

L'Olaf n'est donc ni un « service secret », ni un service de police. Il 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.

Dans un esprit de service défendant exclusivement les intérêts des citoyens européens et la suprématie du droit, l'Olaf mène une politique d'étroite collaboration avec toutes les instances compétentes et avec les citoyens.

Les seules limites de sa politique de transparence absolue sont établies par la réglementation en vigueur, les lois sur le secret judiciaire, et par le respect des droits des personnes.

Les travaux de l'Olaf sont souvent de nature très technique et doivent être expliqués de manière intelligible au grand public. L'Office s'est, par conséquent, doté d'une politique d'information sur son activité opérationnelle : elle vise à mettre en place des procédures transparentes qui respectent aussi les principes et les limites régissant la communication d'informations sensibles touchant au droit des personnes et à l'efficacité des enquêtes.



Par ailleurs, un « réseau de communications antifraude » a été mis en place. Le réseau regroupe les divers porte-parole et les responsables des relations publiques dans les principaux organismes nationaux d'enquête avec lesquels l'Olaf collabore. Il a comme but la création de synergies et l'établissement des contacts permanents entre l'unité de communication, relations publiques et coordination de la formation de l'Olaf et ses homologues nationaux, afin de mieux informer les citoyens européens des efforts de l'Olaf et de ses partenaires nationaux pour protéger les intérêts financiers communautaires.

Dans ce cadre, l'Olaf recherche aussi la

collaboration des institutions et de tous les fonctionnaires européens qui ont l'obligation de communiquer à l'Office toute information relative à d'éventuels cas de fraude ou de corruption ou à toute autre activité illégale dont ils ont pris connaissance. L'Office sollicite également tout citoyen européen et toute autre personne ayant connaissance de cas de fraude au détriment du budget communautaire pour le signaler à l'Olaf.

A ces fins, un numéro vert donne la possibilité de se mettre en contact gratuitement avec l'Olaf à partir de tous les Etats membres, afin de procurer des informations d'intérêt pour l'Office.



