

# PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



## Composante 2: Promotion de la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent (SNAC)

### Formation sur les méthodes d'enquête administrative liées à des affaires de corruption

16-17 Octobre 2014

Hôtel Tour Hassan, Rabat, Maroc

Renforcer la réforme démocratique dans les pays du voisinage méridional

Financé  
par l'Union européenne



UNION EUROPÉENNE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Mis en œuvre  
par le Conseil de l'Europe

# Identifier, enquêter et enregistrer les fautes professionnelles au niveau intracommunautaire de l'Union européenne : les méthodes et pratiques de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF)

Yves MOINY

Substitut du procureur général près la cour d'appel de Bruxelles (ancien membre de l'OLAF)

# PLAN

Introduction

Statut et missions de l'OLAF

Les enquêtes externes

Les enquêtes internes

La suite donnée aux enquêtes

Les garanties procédurales

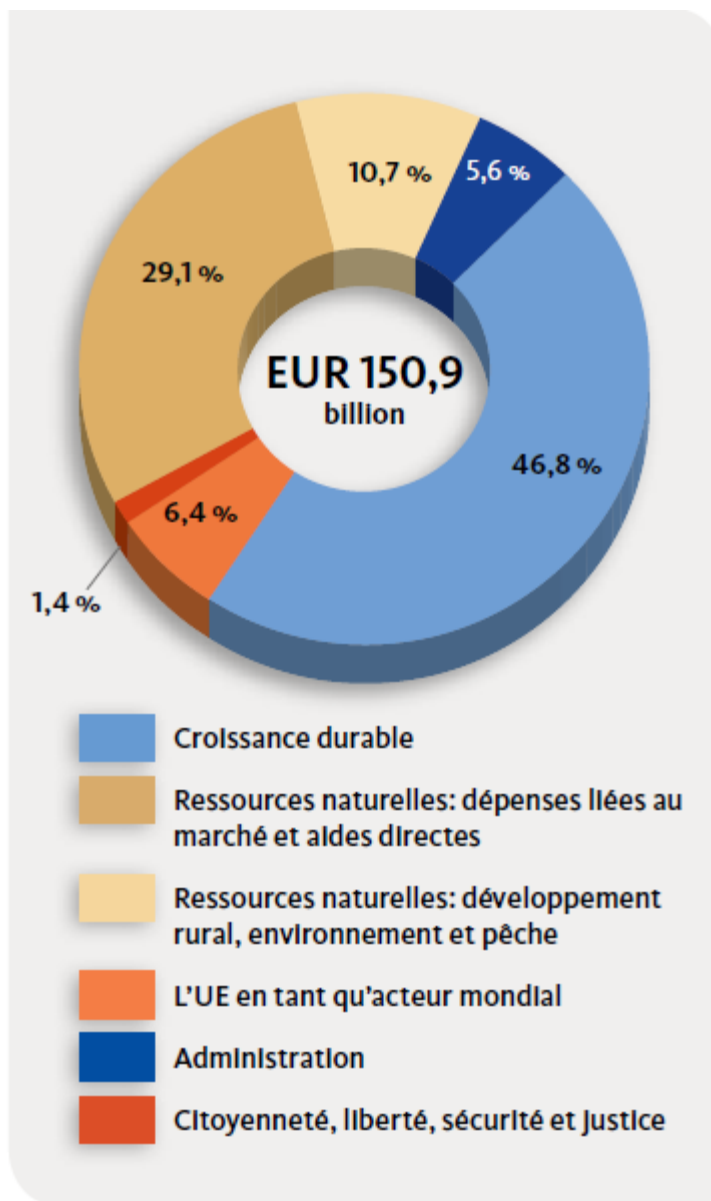
Quelques illustrations pratiques

# INTRODUCTION

- « *Aequa in omnibus fraus punitur* » (Ulpien, Digeste, 49, 14,4)- « en toutes choses la fraude doit être punie également »;
- Au plan de l'Union européenne, la lutte contre la fraude s'identifie à la protection des intérêts financiers de la Communauté;
- Les Etats membres et l'Union européenne supportent une responsabilité partagée dans le cadre de la lutte contre la fraude européenne (article 325 TFUE);
- L'article 86 TFUE prévoit la possibilité de créer un Parquet européen chargé de combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne;

- La fraude au budget européen peut être divisée selon qu'elle porte soit sur les revenus, soit sur les dépenses;
- La fraude portant sur les revenus touche principalement: taxes sur les importations de produits agricoles, taxes douanières, pourcentage de la TVA, et subsidiairement une ressource propre calculée sur base d'un pourcentage du PNB de chaque Etat membre;
- La fraude sur les dépenses concerne: fonds structurels, aides dans le cadre de la PAC, etc.

## Budget 2013 de l'Union — Volet «dépenses»



Spécificité de la définition européenne de la « corruption »:

- Pas de définition uniforme unique de tous les éléments constitutifs de la corruption;
- Pour la Banque mondiale: « tout abus d'un pouvoir public à des fins privées »;
- Pour l'Union européenne: « abus de pouvoir au profit d'un gain personnel »  
- application tant au secteur public qu'au secteur privé – accent mis sur la criminalisation de la corruption et moins sur la prévention;

**Au niveau opérationnel**, la question se pose à présent de savoir à quel organe il incombait, au plan de l'union européenne, de confier la gestion concrète de cette problématique;

- 1988-1998: UCLAF – de l'unité de coordination à la création d'une task-force;
- Conseil européen de Vienne – décembre 1998: présentation par la Commission d'une proposition visant à la création d'un European Fraud Investigation Office;
- 1ier juin 1999: entrée en fonction de l'OLAF;



# STATUT ET MISSIONS DE L'OLAF

Selon l'article 2 de la décision 1999/352/CE de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude, l'Office est principalement chargé de:

- exercer les compétences de la Commission en matière d'enquêtes administratives externes;
- effectuer les enquêtes administratives internes (avancée notable par rapport à la situation passée où aucune autorité au plan communautaire n'avait compétence en la matière);
- apporter le concours de la Commission à la coopération avec les Etats membres dans le cadre de la lutte antifraude;
- des activités de conception en matière de lutte antifraude;
- la préparation des initiatives législatives et réglementaires de la Commission dans le domaine de la lutte antifraude;
- être l'interlocuteur direct des autorités policières et judiciaires;
- assurer la représentation de la Commission dans le domaine de la lutte anti-fraude.

- L'Office est donc principalement (mais pas uniquement) une autorité d'enquête administrative appelée à lutter contre la fraude, la corruption, et contre toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne, ainsi que tous faits graves susceptibles de constituer un manquement au Statut des fonctionnaires des Communautés européennes et ce au sein de l'ensemble des Institutions européennes (Commission, Parlement, Conseil, Comités, BEI, BCE etc.);
- Ces pouvoirs d'enquête administrative ont fait l'objet de nombreux litiges qui ont amené la CJUE à confirmer la nécessité d' « (...)instaurer un mécanisme de contrôle qui soit tout à la fois centralisé au sein d'un même organe, spécialisé, ainsi qu'exercé de manière indépendante et uniforme par rapport à ces divers institutions, organes et organismes (...) » (voy. CJCE, C-11/00, C-15/00 et C-167/02);

Dans l'exercice de ses compétences d'enquête, l'Office agit en toute indépendance (article 3 de la décision 1999/352/CE de la Commission);

Afin de garantir cette indépendance fonctionnelle, il a été prévu de:

- Mettre en place un Comité de Surveillance (article 4 de la décision 1999/352/CE de la Commission) qui, sans pouvoir intervenir dans le déroulement concret des enquêtes, est notamment chargé de donner des avis concernant les activités de l'Office;
- Rendre le Directeur général de l'Office responsable de l'exécution des enquêtes (article 5.1 de la décision); les enquêtes (externes ou internes) peuvent être ouvertes de sa propre initiative (ancien article 5 du règlement (CE) n°1073/99, nouvel article 5 du règlement (UE) n° 883/2013);
- Octroyer à l'Office une autonomie budgétaire (article 6.2 de la décision);
- Octroyer à l'Office une certaine autonomie au niveau de son organisation administrative interne (article 6.4 de la décision);

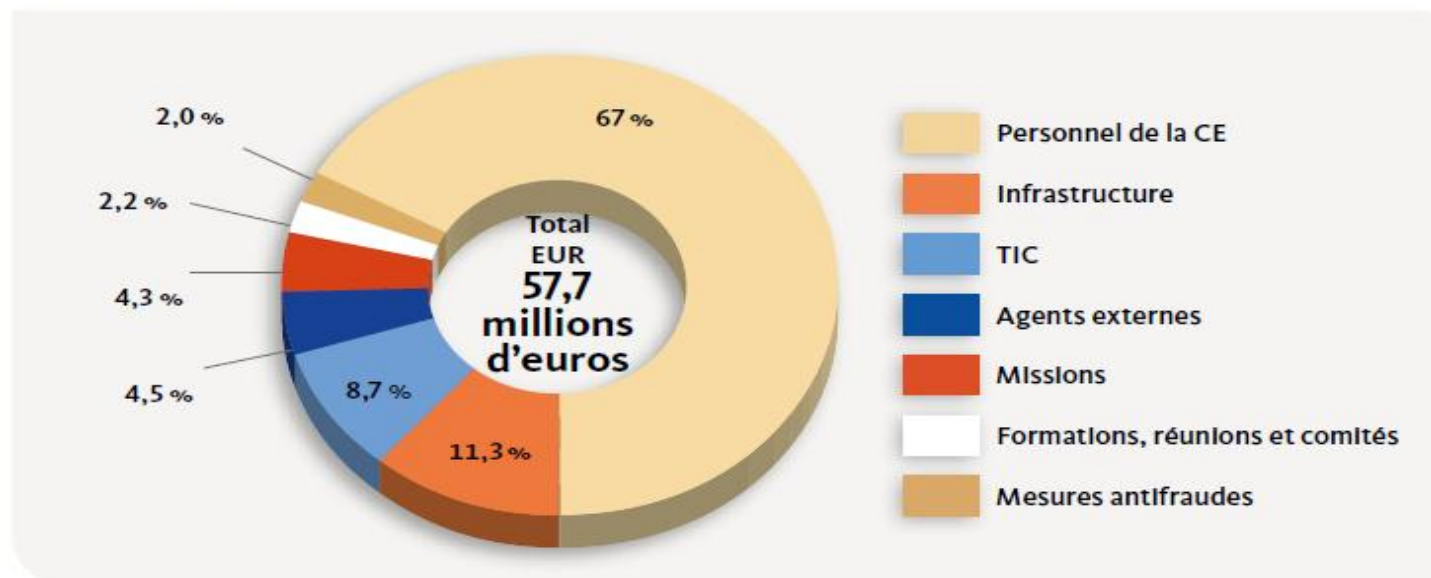
Cette indépendance fonctionnelle ne peut toutefois pas à elle seule garantir l'efficacité du mécanisme de contrôle ainsi mis en place et ce entre autres en raison du fait que:

- L'Office doit coopérer avec les Etats membres plus particulièrement durant les enquêtes externes;
- L'Office est soumis au bon vouloir des autorités judiciaires nationales une fois l'enquête (interne ou externe) bouclée;
- L'Office demeure soumis à la Commission dans le cadre de l'exercice de ses autres activités;
- L'Office doit en outre tenir compte de l'existence d'autres organes chargés de la lutte contre la fraude au niveau communautaire (Cour des Comptes, services d'audit interne, IDOC); complémentarité et non chevauchement des actions;
- L'Office doit enfin tenir compte d'autres acteurs dans le cadre de l'ancien 3ième pilier: EUROPOL et EUROJUST;

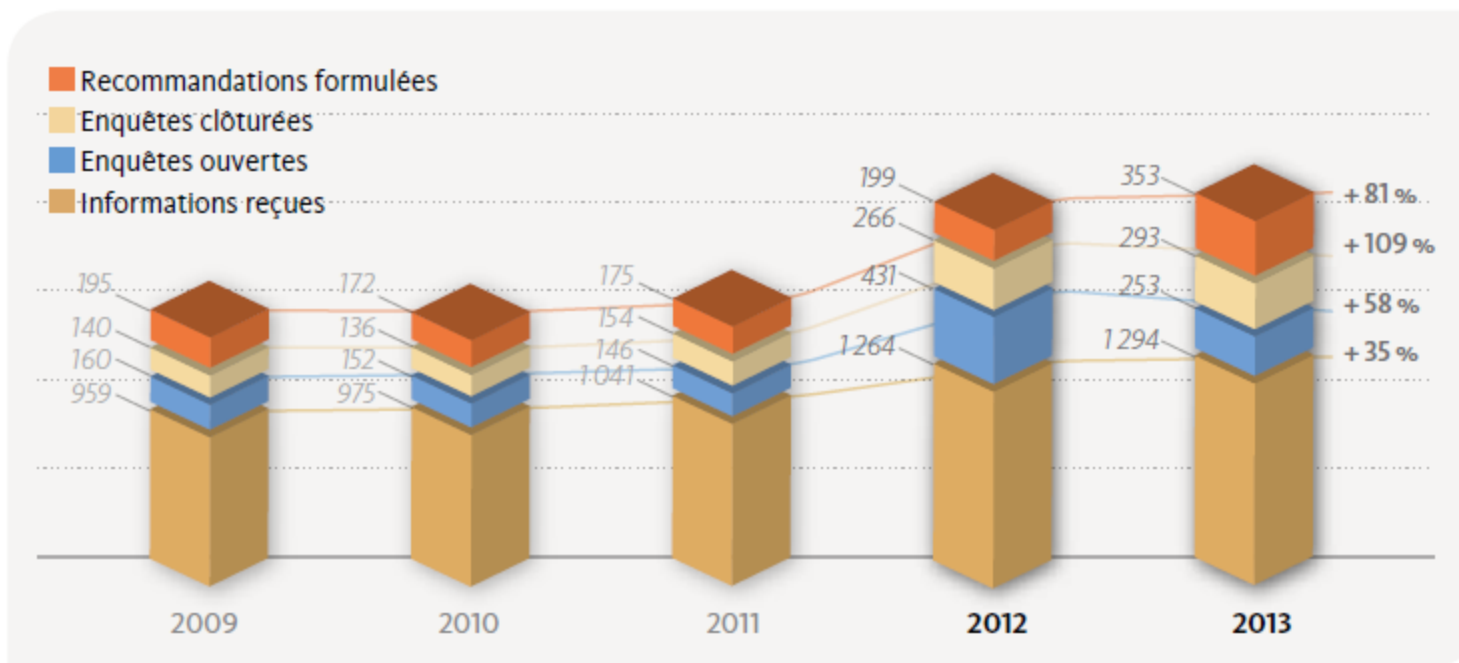
Figure 26: Vue d'ensemble du personnel de l'OLAF au 31 décembre 2013

	Postes permanents et temporaires	Personnel externe	Total
Lutte contre la fraude	306	44	350
Appui administratif à l'Office européen de lutte antifraude	32	6	38
Stratégie politique et coordination de l'Office européen de lutte antifraude	46	6	52
<b>Total</b>	<b>384</b>	<b>56</b>	<b>440</b>

Figure 25: Budget administratif de l'OLAF en 2013



**Figure 3b: L'OLAF au cours des cinq dernières années: augmentation du nombre des informations reçues, davantage d'enquêtes ouvertes et clôturées et un nombre plus élevé de recommandations formulées**



# LES ENQUETES EXTERNES

Le champ d'application de ces enquêtes externes:

- *Rationae materiae*: les irrégularités « graves ou transnationales »; les irrégularités susceptibles d'impliquer des opérateurs économiques agissant dans plusieurs Etats membres; (article 2 du règlement (CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996);
- *Rationae personae*: les opérateurs économiques, personne physique ou personne morale, ayant participé à l'irrégularité, tenus de répondre de l'irrégularité, ou de prévenir sa réalisation (article 7 du règlement (CE) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995);

## Au niveau procédural:

- Obligation de consulter préalablement les autorités nationales avant tout contrôle sur place;
- Obligation pour les opérateurs économiques mis en cause (et ceux éventuellement concernés) de permettre l'accès aux locaux, terrains, moyens de transport et autres lieux à usage professionnel;
- Droit des agents de l'Office d'accéder à toutes les informations (données informatique, livres, documents, etc.) et à la documentation relatives aux irrégularités suspectées; obligation pour l'Etat membre d'apporter son assistance en cas de difficulté (article 9 du règlement (CE) n° 2185/96);
- Obligation de se conformer aux spécificités propres à la législation nationale de l'Etat membre concerné, et ce également lors de la rédaction du rapport d'intervention;
- Possibilité de solliciter l'assistance d'agents d'autres Etats membres en qualité d'observateurs;
- Obligation pour les Etats membres de transmettre à l'Office toute information en rapport avec une enquête externe (article 8 du règlement (UE) n° 883/2013);
- Obligation de respecter le règlement (CE) n° 45/2001 relatif à la protection des données personnelles.



Dans la pratique, il existe (existait) plusieurs difficultés liées notamment à:

- L'absence de bonne coordination entre les autorités nationales et l'Office (le nouveau règlement tend à corriger cette situation);
- L'absence de possibilité pour l'Office d'agir en opportunité (versus principe de légalité); la réforme de 2013 a toutefois ouvert la voie au principe d'opportunité (article 5 du règlement (UE) n° 883/2013);
- La nécessité d'améliorer l'échange des informations entre le national et le communautaire (article 12 du règlement (UE) n° 883/2013);

# LES ENQUETES INTERNES

Le champ d'application des enquêtes internes:

- *Rationae materiae*: la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte au budget européen;
- *Rationae personae*: tout fonctionnaire ou agent des Communautés;
- *Rationae loci*: les 28 Etats Membres (juillet 2013) ainsi que partout où les Institutions sont présentes (ex.: Etat où l'UE dispose d'une délégation – 139 Délégations de l'UE).

Précisions quant à la compétence *rationae personae*:

- Quand des consultants offrent ou octroient des avantages à des « fonctionnaires »;
- Quand des fonctionnaires demandent ou acceptent des avantages de la part de consultants;
- Catégories de fonctionnaires : Fonctionnaires « communautaires »; Consultants dans des comités d'évaluation; Fonctionnaires des administrations bénéficiaires;

Précisions quant à la compétence *rationae loci*:

- Poursuite des ressortissants nationaux qui corrompent à l'étranger;
- Poursuite de fonctionnaires UE, corrompus à l'étranger
- Poursuite des étrangers qui corrompent des ressortissants nationaux;
- Poursuite d'étrangers qui corrompent des fonctionnaires communautaires;
- Poursuite de fonctionnaires étrangers corrompus à l'étranger par des ressortissants nationaux ?
- Poursuite centralisée (voy. article 86 TFUE)?

### **Au niveau procédural:**

- Base juridique: (avant 2013) règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude + Accord interinstitutionnel du 25 mai 1999; (depuis 2013) règlement (UE) n° 883/2013 du 11 septembre 2013;
- Accès sans préavis et sans délai à toute information détenue par les Institutions, organes et organismes;
- Possibilité d'effectuer des contrôles sur place auprès d'opérateurs économiques;
- Obligation de collaboration pour les personnes + obligation de coopération pour les Institutions et organes;
- Obligation d'information de l'Office tant par les Institutions que par les Etats membres et ce d'initiative;

## Les **contreparties aménagées**:

- Obligation d'information par l'Office de l'Institution où un agent est mis en cause sauf si cela préjudicie l'enquête;
- Obligation d'information par l'Office de l'Institution où un acte d'enquête est exécuté sauf cas exceptionnels (article 4.6 du règlement (UE) n° 883/2013);
- Obligation d'information par l'Office de la personne mise en cause à la condition que cela ne porte pas atteinte à l'enquête;
- Obligation d'entendre la personne mise en cause avant de rédiger le rapport final sauf nécessité de maintenir le secret absolu et nécessité de recourir à des techniques d'enquête relevant d'autorités judiciaires nationales;
- Obligation d'information par l'Office de la personne mise en cause en cas de clôture d'une enquête sans suivi.

# LA SUITE DONNEE AUX ENQUETES

- Rédaction d'un rapport final tenant compte des exigences de procédure prévues par la loi de l'Etat membre concerné;
- Ce rapport final a une valeur juridique équivalente à la valeur juridique reconnue au sein de l'Etat membre concerné aux rapports établis par des contrôleurs administratifs;
- Ce rapport final sera transmis soit à l'Etat membre concerné, en cas d'enquête externe, soit à l'Institution ou l'organe concerné, en cas d'enquête interne;

- La possibilité de transmission directe d'informations entre l'Office et les autorités nationales (article 10 (ancien) du règlement (CE) n° 1073/1999 et article 11 (nouveau) du règlement (UE) n° 883/2013):
- l'Office peut à tout moment transmettre des informations aux autorités nationales, en cas d'enquête externe (article 12.1 du règlement (UE) n° 883/2013);
- à l'issue de l'enquête, l'Office transmet aux autorités judiciaires nationales les informations portant sur des faits susceptibles de poursuites pénales, obtenues lors d'enquêtes internes et externes; il y a ici une obligation (article 11.3 du règlement (UE) n° 883/2013).



# LES GARANTIES PROCEDURALES

**Avant 2013**, absence de toute forme de code de procédure établi au niveau communautaire; il n'était formellement question, pour les seules enquêtes internes, que des droits suivants:

- droit d'être entendu en tant que personne mise en cause avant la clôture de l'enquête, pour autant toutefois que cela ne nuise pas à la suite de l'enquête (article 4 accord interinstitutionnel);
- droit de la personne mise en cause d'être informée de l'ouverture d'une enquête pour autant que cela ne préjudicie pas l'enquête;
- Droit d'introduire une réclamation auprès du Directeur de l'Office contre un acte faisant grief;

- **Avant 2013, pour les enquêtes externes**, le règlement (CE) n° 1073/1999 renvoie aux règlements (CE) n° 2185/96 et 2988/95 où il n'existe aucune disposition similaire;
- La législation relative à la protection des données personnelles et celle relative à l'accès du public aux documents comblaient (très partiellement) cette carence (voy. règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 & règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001); ils s'accommodent cependant très mal des exigences propres à des enquêtes portant sur des faits de fraude ou de corruption;

Ces lacunes en matière de garanties procédurales ont été, dans une certaine mesure, atténuées par le TPIUE et la CJUE dans le cadre de plusieurs arrêts (voy. notamment T-215/02 et C-471/02):

**Quant à la recevabilité des recours** (avant 2013):

- Seul le rapport final établi dans le cadre d'une enquête interne peut faire l'objet d'un recours (acte visant nominativement une personne et de nature à lui faire grief);
- Ni l'ouverture d'une enquête, ni les actes d'enquête, ne peuvent être considérés comme des actes faisant grief;
- Le rapport final établi dans le cadre d'une enquête externe ne peut, aux yeux de la CJCE, faire l'objet d'aucun recours devant le juge communautaire (acte dépourvu d'effet juridique obligatoire);
- aucun recours au plan communautaire pour les personnes extérieures aux Institutions; quid du droit à un recours effectif au sens de l'article 13 CEDH?
- Le rapport final en ce qu'il peut contenir des éléments susceptibles de porter atteinte à l'honneur ou la réputation ne peut engendrer un dommage moral susceptible de justifier l'octroi d'une indemnisation (voy. à ce sujet T-309/03);

## **Quant au fond** (avant 2013):

- Le fait pour l'Office de violer l'article 4 de l'accord interinstitutionnel (droit d'être entendu et informé) constitue une illégalité entachant la décision final prise par l'autorité (voy. T-215/02);
- L'obligation de confidentialité telle que définie à l'article 8.2 du règlement (CE) n° 1073/1999 couvre non seulement les informations recueillies mais également la présomption d'innocence (voy. F-23/05);
- L'Office est tenu d'entendre la personne mise en cause; cette obligation ne peut être différée dans le temps que pour des raisons liées à la nécessité de préserver le secret absolu de l'enquête (voy. T-259/03);
- L'obligation de demander l'autorisation du S.G. de la Commission de différer l'audition d'une personne mise en cause n'est pas une simple formalité mais vise au contraire à garantir le respect des droits de la défense des fonctionnaires concernés (voy. T-48/05).

**Depuis 2013**, à la faveur d'un projet de réforme présenté par la Commission en 2006 (voy. COM(2006)244 final), projet qui a abouti à l'adoption du règlement (UE) n° 883/2013 du 11 septembre 2013, il est désormais prévu:

1. Obligation de procéder à une enquête à charge et à décharge, de manière impartiale, possibilité d'être assisté par une personne de son choix;

2. Le Parlement européen, parmi ses amendements (adoptés le 27.10.2008), avait proposé d'insérer un article portant création d'un code de procédure pour les enquêtes de l'Office; le règlement a finalement confié cette tâche au Directeur général de l'OLAF (article 17.8 du nouveau règlement);

3. Enquêtes conduites “sans désemparer pendant une période de temps qui doit être proportionnées aux circonstances et à la complexité de l’affaire” (article 7.5 du règlement (UE) n° 883/2013);

4. Mise en place par le Directeur général de l’OLAF d’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 (article 17.7 du règlement (UE) n° 883/2013);

5. La Commission a proposé, le 11.06.2014, la mise en place d’un contrôleur des garanties de procédure;

# QUELQUES ILLUSTRATIONS PRATIQUES

Comment les budgets sont-ils utilisés?

- 1. Contrats

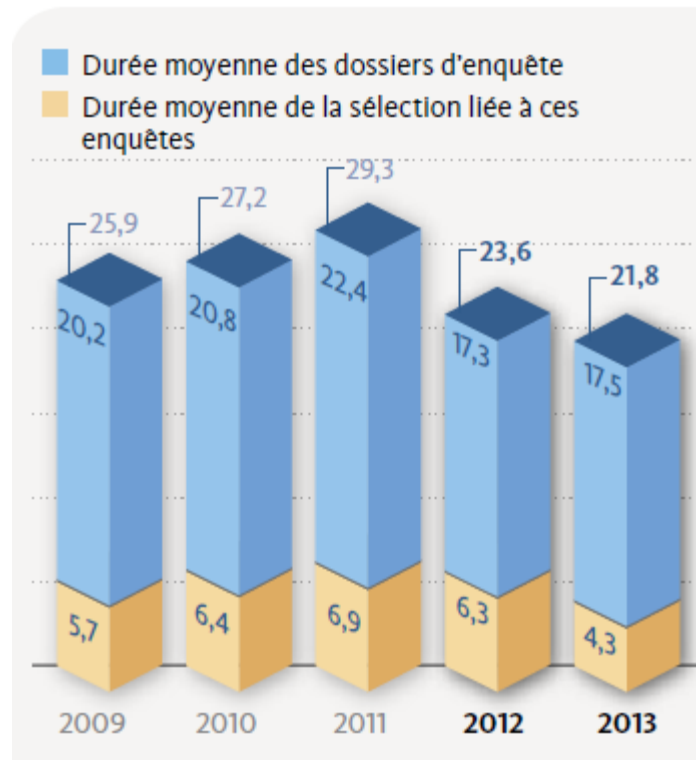
La Commission utilise des contrats publics pour acquérir des biens et des services – études, assistance technique et formation, consultance, service de conférence et publicité, livres et équipement informatique, etc.

- 2. Subsidés

La Commission octroie des contributions financières directes sous forme de subsides en faveur de projets ou à des organisations qui soutiennent les intérêts de l'UE ou contribuent à l'implémentation d'un programme ou d'une politique de l'UE.

Dans ces contextes, il peut arriver que des sociétés se livrent à des abus consistant par exemple à surfacturer des prestations ou encore à facturer des prestations fictives avec parfois la complicité d'un agent de l'UE;

**Figure 11: Durée moyenne des enquêtes  
(avec sélection)**





- 3. Les Lobbyistes:

Les lobbyistes et leurs relations avec la Commission européenne – Le « *Registre des représentants d'intérêts de la Commission européenne et liste des groupes d'intérêts accrédités auprès du Parlement européen* »;

Le cas d'un directeur de la Commission européenne piégé par des journalistes anglais se présentant en tant que lobbyistes pour un groupe industriel chinois afin de contourner la réglementation anti-dumping;

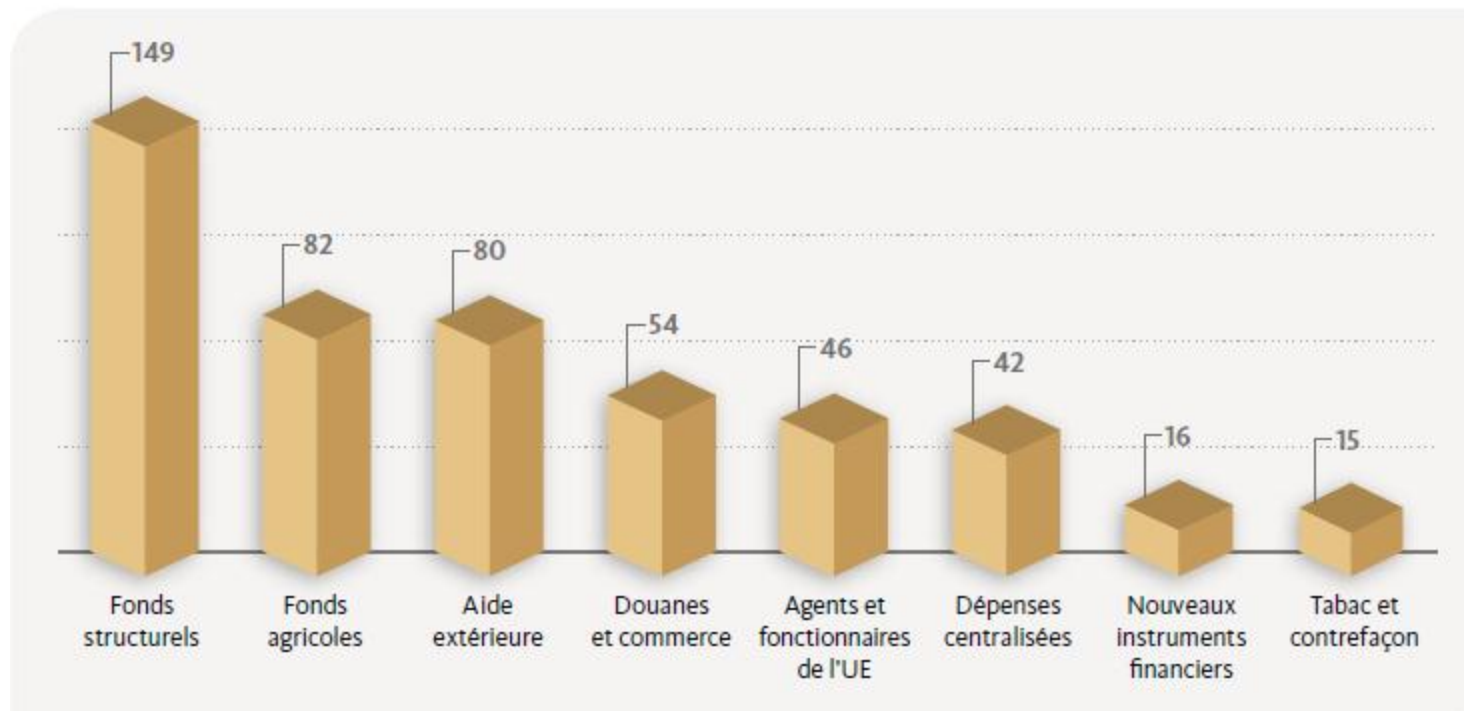
- 4. Les députés européens et les frais liés au fonctionnement de leur bureau;

Les possibles fraudes liées au fonctionnement du Parlement européen sur trois sites: Bruxelles, Strasbourg et Luxembourg;

- 5. Transparency International et le « *EU Integrity Watch database* » (octobre 2014);

Les obligations de déclaration de patrimoine des députés européens et les conséquences liées à la violation de ces obligations;

Figure 12: Enquêtes en cours par secteur



Je vous remercie de votre attention et suis disposé à répondre à vos questions

[yves.moiny@just.fgov.be](mailto:yves.moiny@just.fgov.be)

