

Rapport de l'**OLAF** 2018

Le système de notification des fraudes (*Fraud Notification System* — FNS) est un outil internet à la disposition de toute personne désirant transmettre des informations relatives à des cas potentiels de corruption ou de fraude.
http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_fr

La Commission européenne ne peut en aucun cas être tenue pour responsable de l'usage fait de cette publication en cas de réutilisation.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2019

© Union européenne, 2019

Réutilisation autorisée, moyennant mention de la source

La politique de réutilisation des documents de la Commission européenne est régie par la décision 2011/833/UE (JO L 330 du 14.12.2011, p. 39).

Toute utilisation ou reproduction de photos ou de tout autre matériel dont l'Union européenne ne possède pas les droits d'auteur requiert l'autorisation préalable des titulaires des droits en question.

Crédits photo:

Page de couverture: iStock.com/MF3d

Pages 5 et 54: © Commission européenne, 2018

Pages 8 et 9: © OLAF, 2018

Pages 10, 36 et 49: © OLAF

Pages 14, 15, 17, 18, 19, 26, 28, 31 et 51: © pixabay.com

Page 21: © OLAF, 2012

Pages 23 et 34: © OLAF, 2017

Page 25: © Commission européenne/Etienne Ansotte

Page 37: © Douanes finlandaises, 2018

Page 53: © Union européenne

Print ISBN 978-92-79-99550-7 ISSN 1977-4850 doi:10.2784/355261 OB-AD-19-001-FR-C

PDF ISBN 978-92-79-99552-1 ISSN 2315-2516 doi:10.2784/6 OB-AD-19-001-FR-N

Rapport de l'**OLAF** 2018

Dix-neuvième rapport
de l'Office européen de lutte antifraude,
du 1^{er} janvier au 31 décembre 2018

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Le rapport de l'OLAF contient des études de cas à titre d'exemple uniquement. Le fait que l'OLAF présente ces études de cas ne préjuge en rien du résultat des actions judiciaires, ni ne signifie que les allégations présentées impliquent obligatoirement la culpabilité de certaines personnes.

«OLAF» est l'acronyme de la **dénomination en français de l'Office**, à savoir l'Office européen de lutte antifraude.

Pour communiquer avec l'OLAF

<http://olaf.europa.eu>

Signaler une fraude à l'OLAF

http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_fr

Introduire une réclamation concernant une enquête de l'OLAF

http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/complaints-olaf-investigations_fr

Demander des informations sur l'OLAF

http://ec.europa.eu/anti-fraud/contacts/general-enquiries_fr

Demander à visiter l'OLAF

http://ec.europa.eu/anti-fraud/contacts/request-visit_fr

Service de presse de l'OLAF

http://ec.europa.eu/anti-fraud/contacts/media-enquiries_fr

Adresse postale

Commission européenne/Office européen de lutte antifraude (OLAF)/1049 Bruxelles, Belgique

Adresse pour les visiteurs

Office européen de lutte antifraude (OLAF)/Rue Joseph II 30/1000 Bruxelles, Belgique



Synthèse

L'OLAF: DÉTECTER, ENQUÊTER, PROTÉGER

En 2018, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a clôturé des enquêtes complexes de grande envergure, mettant ainsi fin aux activités criminelles de fraudeurs qui, en Europe et au-delà de ses frontières, ont un seul objectif: empocher l'argent de l'Union européenne (UE).

Les enquêtes de l'OLAF ont porté aussi bien sur des affaires transfrontalières d'ententes entre bénéficiaires et entrepreneurs que sur d'importantes affaires de fraude par sous-évaluation, dans lesquelles les fraudeurs ont réalisé des profits en déclarant des valeurs faussement sous-évaluées concernant des marchandises à l'importation dans l'UE, ou encore sur des affaires de corruption dans le cadre d'appels d'offres européens de valeur élevée.

ACTIVITÉS D'ENQUÊTE DE L'OLAF EN 2018

- ▶ L'OLAF a clôturé 167 enquêtes et formulé 256 recommandations à l'intention des autorités nationales et européennes concernées.
- ▶ L'OLAF a recommandé le recouvrement de 371 millions d'euros (EUR) à restituer au budget de l'UE.
- ▶ L'OLAF a ouvert 219 nouvelles enquêtes, faisant suite à 1 259 analyses préliminaires effectuées par ses experts.

TENDANCES DES ENQUÊTES ANTIFRAUDE

La dimension transnationale de ses travaux permet à l'OLAF de bénéficier d'une vue d'ensemble unique du paysage évolutif de la fraude en Europe. À ce titre, l'Office propose à nouveau une analyse de certaines des tendances les plus frappantes révélées par ses enquêtes, et notamment:

- ▶ des systèmes de fraude transfrontaliers dans lesquels des sociétés écrans servent à dissimuler de fausses opérations commerciales;

- ▶ des fraudes dans la promotion des produits agricoles européens;
- ▶ l'implication de la criminalité organisée dans la fraude aux fonds de l'UE destinés aux camps de réfugiés;
- ▶ le contournement des droits de douane par des groupes criminels hautement organisés.

LUTTE DE L'OLAF CONTRE LA CONTREBANDE

Outre le traitement de ses dossiers d'enquête et de coordination, l'OLAF, en 2018, a fourni ou organisé conjointement un soutien à cinq opérations douanières conjointes et a progressé à pas de géant dans la lutte contre le commerce illicite de produits du tabac en aidant les autorités nationales à saisir 350 millions de cigarettes.

CONTRIBUTION AUX POLITIQUES EUROPÉENNES DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

L'OLAF joue régulièrement un rôle de premier plan lors de la négociation de textes législatifs concernant la protection des intérêts financiers de l'UE contre la fraude et la corruption. En 2018, l'OLAF a influé de manière décisive sur la mise en place de la nouvelle stratégie antifraude de la Commission (CAFS). Cette stratégie vise à renforcer la capacité d'analyse de l'OLAF, à optimiser la coopération entre l'OLAF et les services de la Commission européenne et à améliorer la surveillance des entreprises effectuée par la Commission en ce qui concerne la lutte contre la fraude. L'OLAF a également œuvré en faveur de l'entrée en vigueur d'un nouveau traité mondial de lutte contre la contrebande, du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, ainsi que de l'élaboration d'un nouveau plan d'action de la Commission consacré à la lutte contre le commerce illicite du tabac.



Avant-propos

J'ai le grand plaisir, en ma qualité de directeur général de l'Office européen de lutte antifraude, de présenter pour la première fois le rapport annuel de l'OLAF, en l'occurrence celui de l'année 2018. Certes, le second semestre de 2018 coïncide avec ma prise de fonctions. Toutefois, les résultats exposés dans le présent rapport ont été dans une très large mesure obtenus sous la direction de M. Nicholas Ilett, mon prédécesseur par intérim, dont l'engagement pour l'OLAF a été sans précédent. Je tiens à lui exprimer ma profonde gratitude pour la façon dont il a dirigé l'Office et a contribué à le faire évoluer.

Je suis fier de pouvoir confirmer que, bien qu'il se trouve actuellement dans une période de transition, l'OLAF **n'a pas relâché ses efforts dans ses activités d'enquête** en 2018. L'Office s'est concentré sur les **domaines dans lesquels il pouvait apporter la plus grande valeur ajoutée** aux citoyens européens. En effet, la dimension transfrontalière et le degré de complexité des affaires sur lesquelles l'OLAF a enquêté rendent **impossible leur prise en charge par les seules autorités nationales**. Qu'il s'agisse des Fonds structurels, des douanes ou des fonds destinés à la recherche, l'expertise unique de l'OLAF et son équipe d'enquêteurs, d'experts en forensique numérique et d'analystes hautement qualifiés ont permis de résoudre les affaires les plus difficiles et de mettre un terme à l'activité frauduleuse de bandes organisées qui prenaient pour cible le budget de l'Union. En 2018, l'OLAF a formulé 256 recommandations visant à recouvrer 371 millions d'euros.

En mettant son expérience en matière d'enquête au service de la politique antifraude, notamment des actions de **prévention de la fraude** et des travaux législatifs, l'OLAF soutient les institutions européennes en améliorant constamment la protection des intérêts financiers de l'Union. En 2018, l'OLAF a travaillé avec les directions générales de la Commission à la révision de la stratégie antifraude de la Commission, dont il pilote actuellement la mise en œuvre. Cette stratégie vise à améliorer l'analyse des données pour permettre l'élaboration de mesures de politique antifraude fondées sur les faits, et encourage des contrôles antifraude plus efficaces basés sur un examen exhaustif des risques de fraude. Dans la pratique, j'envisage que cela conduise l'OLAF à renforcer ses capacités analytiques et à devenir un centre européen de connaissance pour la prévention et l'analyse de la fraude, à la disposition tant des institutions européennes que des autorités nationales.

Par ailleurs, l'année dernière nous a permis de progresser dans la création du Parquet européen. La création du Parquet européen marque une étape fondamentale dans la lutte contre la fraude qui touche au budget de l'Union, en remédiant aux lacunes du système d'exécution actuel, et constitue un prérequis essentiel à l'avènement d'un espace commun de justice pénale dans l'Union européenne.

J'entends **m'investir personnellement** pour garantir une coopération positive avec le Parquet européen dès le premier jour. Cependant, pour devenir un partenaire véritablement fiable du Parquet européen, l'OLAF doit disposer des bons outils pour intervenir de manière cohérente dans l'ensemble des États membres. C'est pourquoi, en révisant le fondement juridique de l'existence et des missions de l'OLAF, la Commission a proposé de doter celui-ci des moyens dont il a besoin, non seulement pour être un partenaire fiable et efficace du nouveau procureur européen, mais également pour continuer à protéger efficacement les citoyens de l'Union et leur argent dans un contexte en évolution.

La nature de la fraude a évolué dans une mesure considérable ces dernières années, et continue de s'adapter à un monde toujours plus numérique, où le commerce électronique se développe de manière exponentielle et les activités des groupes criminels dépassent les frontières nationales. Dans ce nouveau paysage, l'OLAF travaillera sans relâche pour répondre aux attentes des citoyens européens, à savoir une Union qui protège mieux non seulement leur argent, mais également leur santé, leur sécurité et leur environnement.

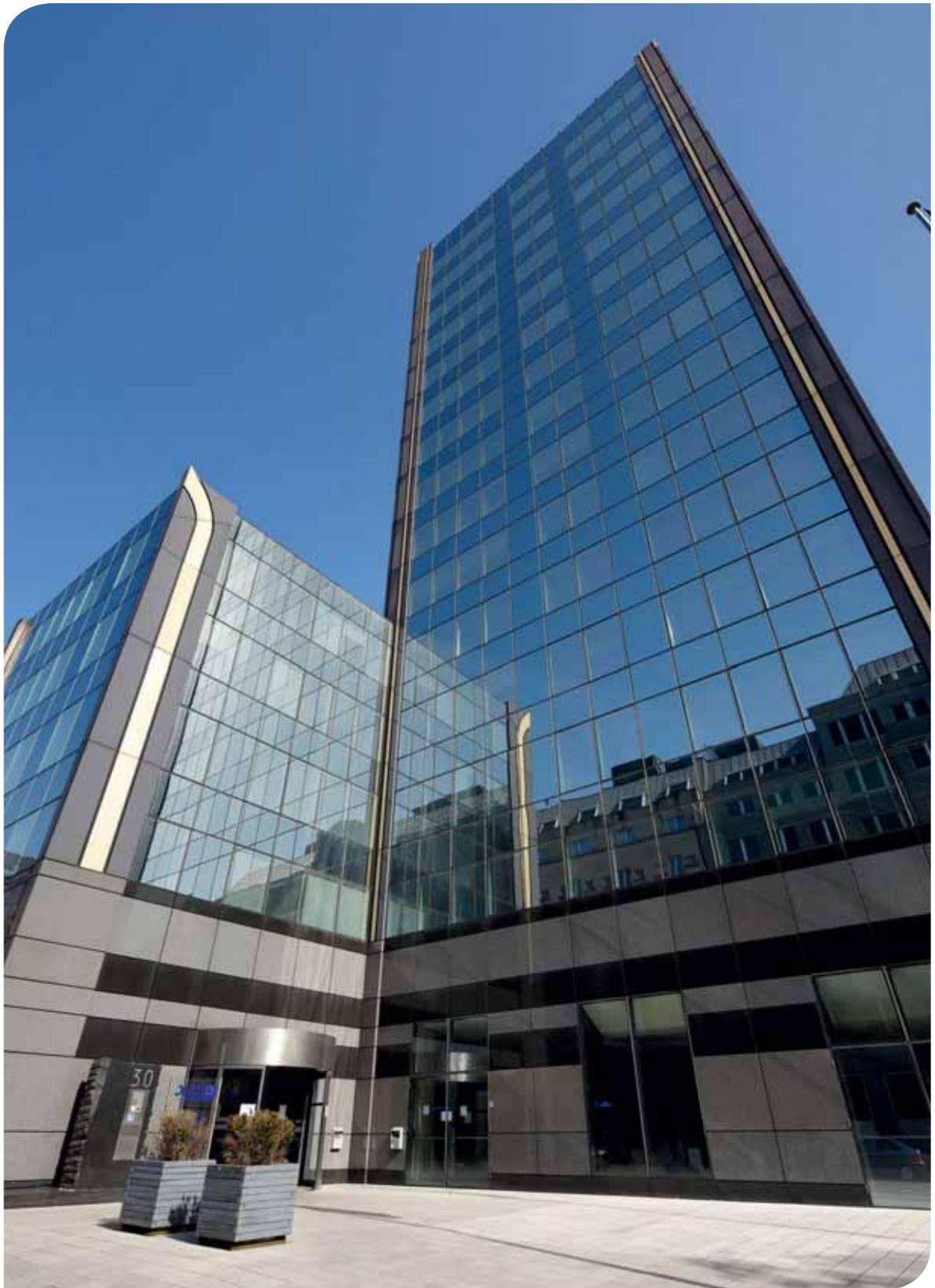
Cette année, l'OLAF fête ses vingt ans, vingt années passées à lutter contre la fraude portant sur les fonds de l'UE. Grâce à un personnel aux aptitudes et compétences hors du commun et à une réputation sans égale auprès des administrations et forces de l'ordre nationales, l'OLAF est prêt à grandir et à se développer afin de réaliser l'important mandat qui est le sien. Il est essentiel pour nous que les citoyens de l'Union sachent que leur argent est bien protégé, et que l'OLAF a leurs intérêts à cœur.

Ville Itälä
Directeur général de l'OLAF



Table des matières

1. Mission et mandat	9
2. Activités d'enquête de l'OLAF: tendances des enquêtes antifraude	12
2.1. Résumé des activités d'enquête de l'OLAF en 2018.....	12
2.2. Suivre l'argent: l'OLAF résout des affaires complexes, suit à la trace les fonds de l'UE empochés par les fraudeurs.....	14
2.3. Le mandat d'enquête de l'OLAF au sein des institutions de l'UE.....	24
3. Chapitre spécial: l'OLAF protège l'argent de l'UE contre les bandes organisées	26
3.1. Fraude dans la promotion des produits agricoles.....	26
3.2. Faux agriculteurs et troupeaux fantômes.....	28
3.3. La criminalité organisée dans les projets informatiques.....	30
3.4. L'OLAF arrête des bandes organisées qui tentent d'empocher l'argent destiné aux camps de réfugiés.....	31
3.5. L'OLAF s'attaque à la fraude à la TVA sur les appareils électroniques de grande valeur.....	32
3.6. De nouveaux résultats dans les affaires de fraude par sous-évaluation.....	33
4. L'OLAF sur les scènes européenne et internationale	35
4.1. Relations de l'OLAF avec ses partenaires.....	35
4.2. Le programme Hercule III: un outil clé pour soutenir la lutte contre la fraude dans l'ensemble de l'Union européenne.....	37
5. Suivi des mesures prises par les destinataires des recommandations de l'OLAF	38
5.1. Suivi financier.....	38
5.2. Suivi judiciaire.....	42
5.3. Suivi disciplinaire.....	44
6. Politiques de lutte contre la fraude	45
6.1. Améliorer la prévention et la détection de la fraude à l'échelle de l'UE: la nouvelle stratégie antifraude de la Commission 2019.....	45
6.2. Révision du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 relatif à l'OLAF.....	47
6.3. Le Parquet européen.....	47
6.4. Dispositions horizontales sur la protection des intérêts financiers de l'Union (dispositions PIF) dans toutes les propositions de la Commission relatives au CFP.....	48
6.5. Un nouveau programme de lutte contre la fraude financière.....	48
6.6. Renforcer la politique de l'UE relative à la lutte contre le commerce illicite du tabac.....	48
7. Relations avec le comité de surveillance	50
8. Protection des données, contrôles de la légalité et réclamations	51
9. Effectifs et budget	54
10. Annexe statistique: données supplémentaires sur les activités d'enquête de l'OLAF	57



Le siège de l'Office européen de lutte antifraude, à Bruxelles.



1. Mission et mandat



MISSION

Détecter les cas de fraude relatifs à des fonds de l'UE, mener les enquêtes à ce sujet et faire cesser ce type d'infractions.

MANDAT

L'OLAF s'acquitte de sa mission en:

- ▶ menant des enquêtes administratives indépendantes sur la fraude et la corruption portant sur des fonds de l'UE afin de protéger l'argent des contribuables de l'UE;
- ▶ enquêtant sur les fautes graves commises par le personnel de l'UE et les membres des institutions de l'UE, contribuant ainsi à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions de l'UE;
- ▶ élaborant les politiques antifraude de l'UE.

L'OLAF enquête sur des affaires de fraude, de corruption, et sur d'autres activités illicites qui touchent à la fois aux dépenses et aux recettes de l'UE.

L'OLAF fait partie de la Commission et, à ce titre, est placé sous la responsabilité du commissaire Günther Oettinger.

Toutefois, dans l'exécution de son mandat d'enquête, l'OLAF agit en toute indépendance.

En août 2018, à l'issue d'une procédure de sélection, M. Ville Itälä a été nommé au poste de directeur général de l'OLAF.

Juriste de formation, cet ancien commissaire de police a commencé sa carrière politique dans son pays, la Finlande: élu député au parlement, où il s'est dans un premier temps concentré sur la question des droits fondamentaux, il a été nommé ministre de l'intérieur en 2000 et, en 2001, vice-Premier ministre.

En 2004, il a été élu député au Parlement européen, fonction qu'il a occupée pendant huit ans et durant laquelle il a notamment fait partie de la commission des transports et du tourisme et été vice-président de la commission du contrôle budgétaire.

Au moment de sa nomination à la tête de l'OLAF, M. Itälä travaillait au sein de la Cour des comptes européenne.

CE QUE NOUS FAISONS

Le travail d'enquête de l'OLAF consiste essentiellement à:

- ▶ évaluer l'intérêt potentiel que présentent les informations reçues en matière d'enquête afin de déterminer s'il existe des motifs suffisants pour ouvrir une enquête;
- ▶ conduire des enquêtes administratives antifraude, le cas échéant, en collaboration avec les autorités nationales compétentes en matière pénale ou administrative et avec les organismes européens et internationaux;
- ▶ prêter assistance aux autorités nationales dans le cadre des enquêtes antifraude qu'elles mènent;
- ▶ recommander les mesures qui devraient être prises par les autorités de l'UE ou nationales concernées;

- suivre les mesures prises par ces autorités, afin d'évaluer l'impact du travail de l'OLAF dans la lutte contre la fraude et de mieux adapter l'assistance que fournit l'Office aux autorités nationales concernées.

De manière générale, la responsabilité des dépenses de l'UE est partagée entre les niveaux européen, national, régional et local. Même lorsque les fonds sont gérés directement par des institutions de l'UE, l'argent est souvent dépensé par-delà les frontières nationales et parfois en dehors de l'UE. Le travail de détection, d'enquête et de poursuite relatif aux cas de fraude portant atteinte au budget de l'UE ne peut donc s'effectuer qu'en coopération avec un grand nombre de partenaires, aux niveaux national, européen et international.

Les dossiers de l'OLAF concernent fréquemment:

- la fraude aux marchés publics transfrontières ou la corruption dans les procédures de marché public où interviennent des financements de l'UE;
- le double financement, lorsque, du fait de manœuvres frauduleuses, un projet est financé plusieurs fois par différents bailleurs de fonds qui n'ont pas connaissance de la contribution apportée par les autres;
- la fraude aux subventions sous diverses formes, les fraudeurs profitant des difficultés inhérentes à la gestion et au contrôle des programmes de dépense

transnationaux. Il peut s'agir, par exemple, de la remise des mêmes travaux de recherche à plusieurs autorités qui les financent à l'intérieur ou au-delà des frontières de l'UE, de plagiat — la copie de recherches qui ont déjà été menées par d'autres — ou de manquements délibérés aux conditions de l'aide financière;

- la fraude douanière, lorsque des fraudeurs tentent d'éviter de payer des droits de douane (ressources propres de l'UE), notamment en introduisant illicitement des marchandises dans l'UE.

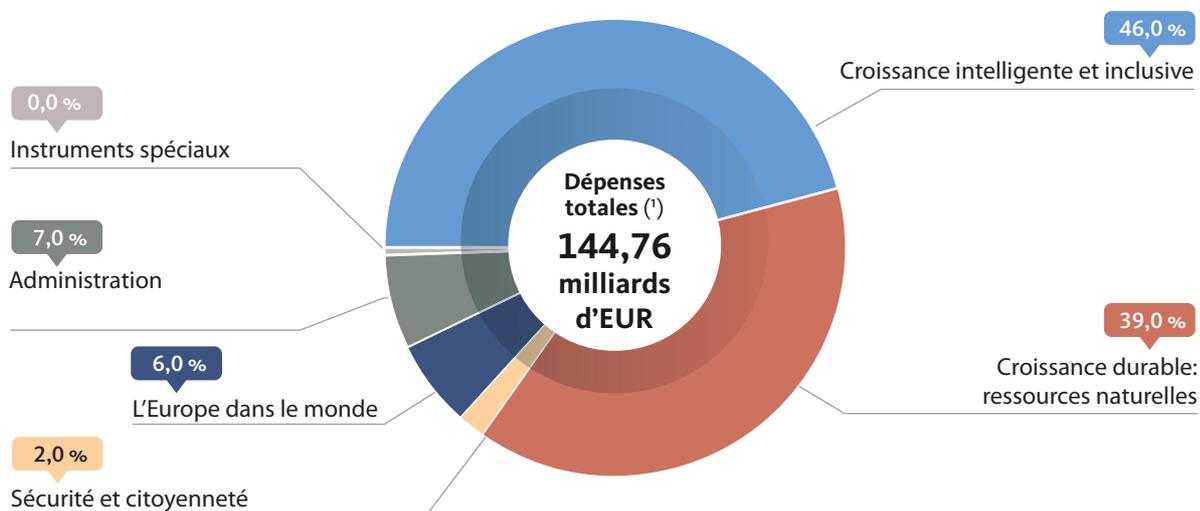
Les organes de l'UE, comme tout autre employeur, peuvent être victimes de fraudes commises par leurs membres et leur personnel en rapport avec les rémunérations, les indemnités de voyage et de déménagement, ou encore les prestations de sécurité sociale et de santé. Ils peuvent aussi être confrontés à la corruption de certains de leurs membres et de certains membres de leur personnel dans le cadre de procédures de marché public et à d'autres formes de corruption, telles que des tentatives illicites visant à influencer les procédures de décision et de recrutement. Dans une certaine mesure, ces risques augmentent du fait du caractère transnational des activités de l'UE. Par conséquent, l'OLAF a un mandat unique lui permettant de mener des enquêtes dites «internes» sur les allégations de fautes impliquant du personnel et des membres des institutions de l'UE.



Enquêteurs de l'OLAF et partenaires des États membres lors d'une opération portant sur une fraude tournante.



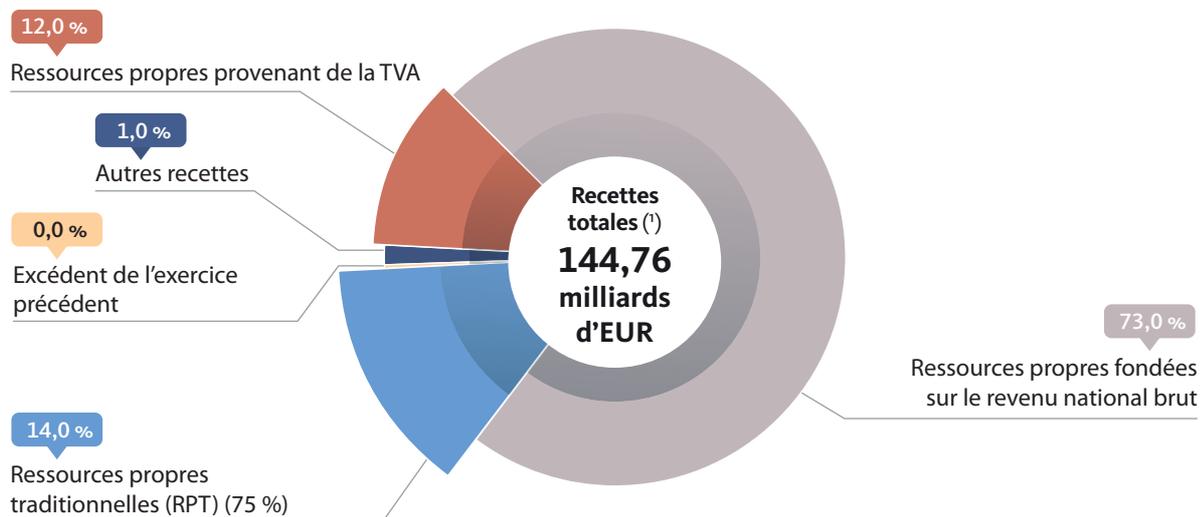
Figure 1: Dépenses de l'UE en 2018



(¹) Source: JO L 67 du 7.3.2019, p. 13.

Clause de non-responsabilité: ces chiffres sont basés sur les montants finals, mais font encore l'objet de contrôles de leur fiabilité par la Cour des comptes européenne.

Figure 2: Recettes de l'UE en 2018

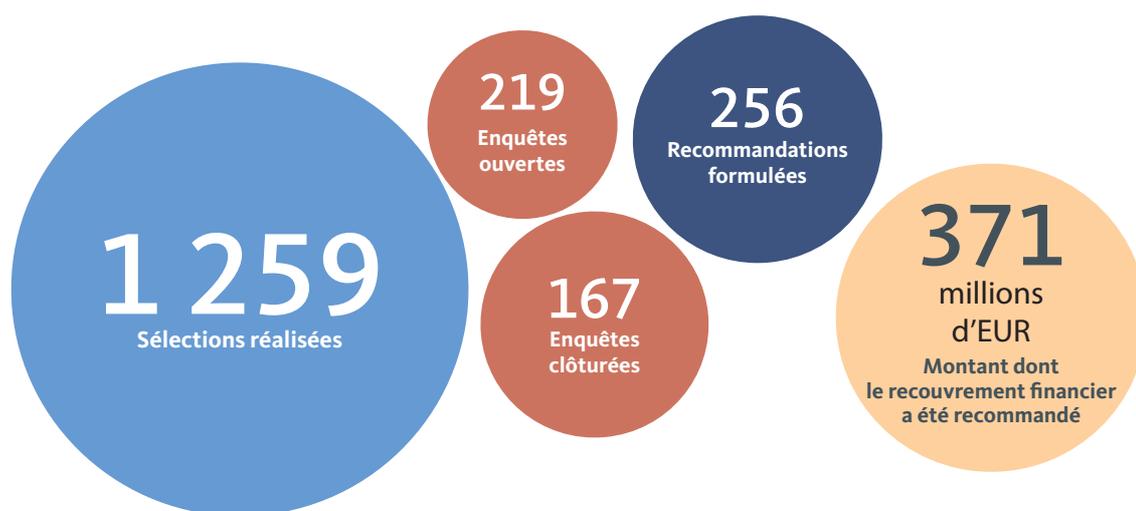


(¹) Source: JO L 67 du 7.3.2019, p. 14.

Clause de non-responsabilité: ces chiffres sont basés sur les montants finals, mais font encore l'objet de contrôles de leur fiabilité par la Cour des comptes européenne.

2. Activités d'enquête de l'OLAF: tendances des enquêtes antifraude

Figure 3: Activités d'enquête de l'OLAF en 2018



2.1. Résumé des activités d'enquête de l'OLAF en 2018

En 2018, l'OLAF a ouvert 219 enquêtes à la suite d'un processus détaillé d'analyse d'informations reçues dans le cadre de 1 259 sélections. Il a clôturé 167 enquêtes, sur la base desquelles il a formulé 256 recommandations à l'intention des autorités compétentes des échelons européen et national. À la suite des enquêtes clôturées en 2018, l'OLAF a recommandé le recouvrement de 371 millions d'euros à restituer au budget de l'UE. Cet argent sera progressivement recouvré par les autorités concernées de l'Union européenne et des États membres, et affecté à des projets susceptibles

d'améliorer la vie de tous les citoyens européens. Pour une présentation détaillée de ces indicateurs de performance et d'autres, nous vous invitons à vous reporter à l'annexe du présent rapport.

La figure 4 reprend, sous forme ventilée, les enquêtes clôturées par l'OLAF en 2018 concernant l'utilisation de fonds de l'UE gérés ou dépensés intégralement ou en partie au niveau national ou régional. Cette ventilation rend compte de la concentration géographique des activités d'enquête de l'OLAF en 2018. La figure 5 montre que, à l'instar des années précédentes, les Fonds structurels constituent le domaine concerné au premier chef par les activités d'enquête de l'OLAF.



Figure 4: Enquêtes sur l'utilisation des fonds de l'Union gérés ou dépensés intégralement ou en partie au niveau national ou régional clôturées en 2018

Pays	Dossiers clôturés	
	Nombre total par pays	Dont dossiers clôturés avec recommandations
Hongrie	9	7
Grèce	8	6
Pologne	8	3
Roumanie	4	2
Bulgarie	4	2
Italie	4	2
Tchéquie	4	2
France	3	3
Slovaquie	3	2
Croatie	2	2
Jordanie	2	2
Kenya	2	2
Équateur	2	2
Macédoine du Nord	2	1
Syrie	2	1
Ukraine	2	0
Gabon	2	0
Allemagne, Biélorussie, Côte d'Ivoire, Égypte, Érythrée, Espagne, Guatemala, Guinée-Bissau, Irlande, Lituanie, Maroc, Mozambique, Myanmar/Birmanie, Ouganda, Portugal, République centrafricaine, Royaume-Uni, Russie, Sierra Leone, Turquie, Yémen	21 (1 par pays)	11
Total	84	50

Figure 5: Enquêtes en cours à la fin de 2018, réparties par secteur

Secteur déclarant	2015	2016	2017	2018
Fonds structurels	104	69	73	85
Dépenses centralisées	58	59	71	82
Fonctionnaires et agents de l'UE	37	48	64	65
Nouveaux instruments financiers	8	8	18	48
Aide extérieure	66	52	58	44
Douanes et commerce	50	60	44	43
Fonds agricoles	36	21	22	33
Fonds social	21	19	5	11
Tabac et contrefaçon	18	8	7	3
Total	398	344	362	414

2.2. Suivre l'argent: l'OLAF résout des affaires complexes, suit à la trace les fonds de l'UE empochés par les fraudeurs

Voilà vingt ans que l'OLAF joue un rôle de premier plan dans la lutte contre la fraude relative aux fonds de l'Union européenne. Il a résolu des milliers d'affaires transnationales complexes et recommandé la restitution de plusieurs milliards d'euros au budget de l'UE. Grâce à des années d'expérience et à une équipe d'enquêteurs, d'experts en forensique et d'analystes hautement qualifiés, l'Office dispose d'un avantage certain pour reconnaître les signaux d'alarme (dits «drapeaux rouges»), repérer les mécanismes de fraude et enquêter avec efficacité, même sur des affaires particulièrement complexes. Qui plus est, considérant que l'objectif principal de l'OLAF est de veiller à ce que les fonds de l'UE ne soient pas détournés, les experts de l'Office ne ménagent pas leurs efforts pour retrouver la trace de financements européens tombés aux mains de fraudeurs, souvent jusque dans des pays tiers.

Le présent chapitre propose une analyse de certaines des tendances les plus frappantes révélées par les enquêtes de l'OLAF en 2018, qui se base sur des éléments et constats empiriques et ne prétend pas dresser la liste complète des enquêtes clôturées par l'OLAF. Néanmoins, les tendances examinées témoignent des différentes

manières dont les fraudeurs tentent d'empocher l'argent de l'UE et des domaines les plus exposés aux activités frauduleuses.

SOCIÉTÉS ÉCRANS ET FAUSSES OPÉRATIONS COMMERCIALES

La création de pseudo-sociétés dans le but d'obtenir des financements européens semble être la méthode préférée de fraudeurs, qui redoublent d'ingéniosité pour dissimuler de fausses opérations commerciales. Ces dernières années, l'OLAF a mené un nombre croissant d'enquêtes transfrontalières sur des allégations de fraude au Fonds européen de développement régional (FEDER), dont des cas d'ententes entre bénéficiaires et entreprises, des factures artificiellement gonflées et des sociétés écrans.



Par exemple, au cours d'une enquête clôturée en 2018, l'Office a découvert de faux documents ou des documents erronés dans neuf projets financés par le FEDER et mis en œuvre dans le cadre du programme opérationnel «Économie innovante» pour un montant supérieur à 4 millions d'euros. L'enquête, menée en Pologne et en Allemagne, a révélé qu'un ressortissant polonais gérait les activités commerciales de quatre opérateurs économiques qui étaient bénéficiaires de ces projets. Au cours des contrôles et inspections effectués en Allemagne,





les enquêteurs de l'OLAF ont découvert que cet individu s'était entendu avec deux entrepreneurs allemands pour que ces derniers produisent de faux documents ou des documents erronés que les bénéficiaires polonais soumettraient à l'autorité de gestion en Pologne. L'un des entrepreneurs allemands a admis avoir émis des factures «de courtoisie» pour des montants artificiellement majorés, et que les contrats de service signés avec le principal bénéficiaire polonais étaient fictifs. L'OLAF a également établi que les factures utilisées pour justifier les opérations financières avaient été émises pour des marchandises qui n'avaient jamais été livrées et des services qui n'avaient pas été prestés.

Dès lors, l'OLAF a clôturé son enquête par la formulation d'une recommandation financière à l'intention de la direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission en vue du recouvrement de 3,8 millions d'euros. Par ailleurs, il a formulé une recommandation judiciaire à l'intention du parquet de district polonais, invitant ce dernier à tenir compte des résultats de l'enquête de l'OLAF dans le contexte de l'enquête pénale en cours en Pologne contre plusieurs individus accusés des chefs de fraude aux subventions, de participation à un groupe criminel organisé, de blanchiment d'argent et d'avoir retiré un gain financier en trompant autrui. Dans sa recommandation judiciaire, l'OLAF conseillait en outre d'étendre l'enquête pénale polonaise aux deux

entrepreneurs allemands visés par son enquête, qui s'étaient entendus avec les bénéficiaires polonais et avaient participé aux infractions commises en Pologne.



De même, une autre enquête transfrontière clôturée par l'OLAF en 2018 a révélé qu'un bénéficiaire polonais avait reçu 8 millions d'euros du FEDER pour installer une ligne de production innovante en Pologne. L'installation de cette ligne de production avait été confiée à la société mère (allemande) de la société polonaise bénéficiaire à l'issue d'une procédure de mise en concurrence. Les principaux composants de la ligne, fabriqués par différentes entreprises européennes, avaient été fournis par un sous-traitant implanté en Suisse, appartenant au même groupe que la société mère allemande.

Différentes missions réalisées en Allemagne, en Italie et au siège de l'Office, à Bruxelles, ont permis aux enquêteurs de découvrir que la procédure de mise en concurrence à l'issue de laquelle le marché avait été attribué à la société mère du bénéficiaire avait été manipulée. Le champ d'application de la procédure concurrentielle avait été illégalement étendu, et la société mère s'était vu attribuer le contrat sans être passée par une véritable procédure d'appel d'offres. Les achats de certains composants de la ligne de production avaient déjà commencé avant l'annonce

officielle du projet et avant le lancement de l'appel d'offres destiné à sélectionner le fournisseur de la ligne de production. La chaîne logistique des principaux composants de la ligne de production était complexe, et les enquêteurs de l'OLAF se sont rendu compte que cette complexité permettait sans difficulté d'augmenter le prix de certains composants d'environ 70 %. Ils ont également découvert des liens personnels et opérationnels étroits entre les sociétés impliquées, constitutifs de conflits d'intérêts.

En conséquence, l'OLAF a clôturé son enquête par la formulation de recommandations financières à l'intention de la direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission, en vue du recouvrement de l'intégralité du cofinancement de 8 millions d'euros, et d'une recommandation judiciaire à l'intention des services du procureur polonais quant à l'engagement de poursuites judiciaires concernant ces diverses activités frauduleuses.



Dans une autre affaire, l'OLAF s'est penché sur des allégations concernant deux sociétés étroitement liées qui avaient reçu un financement du FEDER pour mettre en œuvre deux projets destinés à développer les réseaux cellulaires à large bande dans les zones rurales de la Hongrie. La valeur totale de ces deux projets, subvention du FEDER et contribution de chacune des deux sociétés comprises, s'élevait à environ 12 millions d'euros.

Les enquêteurs de l'OLAF ont découvert que les deux bénéficiaires sous-traitaient l'ensemble des travaux à la même entreprise générale du bâtiment et que, à son tour, cette entreprise sous-traitait les deux lots de travaux par l'intermédiaire d'une chaîne complexe comprenant quatre niveaux. Ils ont établi que cette chaîne complexe avait servi à retransférer 4,9 millions d'euros aux bénéficiaires originaux en Hongrie par le truchement d'un tiers établi dans un autre État membre. Ce faisant, ces deux bénéficiaires avaient créé une situation artificielle pour pouvoir majorer la valeur des projets et bénéficier indûment de financements de l'UE.

L'OLAF a recommandé à la direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission le recouvrement du montant indu, soit environ 3,6 millions d'euros. Il a en outre formulé une recommandation judiciaire à l'intention des autorités nationales compétentes dans le sens de l'engagement d'une procédure pénale.

DOUBLE FINANCEMENT DANS LE DOMAINE DE LA RECHERCHE

Les travaux académiques et de recherche n'échappent pas à la fraude. Les affaires clôturées par l'OLAF en 2018 concernaient des cas de double financement, opération frauduleuse par laquelle des chercheurs avaient reçu soit des subventions de l'UE et des subventions nationales pour les mêmes travaux, soit des financements au titre de deux projets européens distincts.



Par exemple, l'une des enquêtes clôturées en 2018 portait sur des allégations de double financement de projets de recherche réalisés par une multinationale. Selon les premières allégations, cette société aurait demandé, et obtenu, le financement des mêmes coûts, exposés au cours de la même période, à la fois des fonds pour la recherche de l'UE et du fonds espagnol Torres Quevedo.

Les enquêteurs de l'Office se sont rendus dans les locaux de la société, où ils ont recueilli des éléments de forensique numérique et interviewé les témoins clés et les personnes concernées. L'OLAF a travaillé en collaboration avec le service de coordination antifraude, les services de police, les services judiciaires et l'autorité de gestion espagnols, collaboration qui s'est révélée cruciale pour le dénouement de l'affaire.

L'enquête a confirmé que cette société avait pris part à huit projets de recherche financés par le 7^e programme-cadre pour la recherche (FP7), et obtenu dans le même temps treize financements du programme Torres Quevedo. En fait, non contente de demander une subvention pour couvrir ses frais de personnel de recherche à la fois au titre du programme Torres Quevedo et au titre du FP7, en omettant chaque fois de préciser qu'elle faisait une demande identique auprès d'une autre source de financement, cette société envoyait des déclarations à l'autorité espagnole chargée de la gestion des subventions accordées au titre du programme Torres Quevedo en indiquant spécifiquement qu'elle ne bénéficiait d'aucun autre financement.

Après évaluation du préjudice financier total, l'Office a formulé une recommandation financière à concurrence du montant calculé à l'intention de la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies de la Commission. La société a remboursé 422 000 euros à cette dernière, et 960 000 euros à l'autorité chargée de la gestion du programme national espagnol. En outre, l'enquête de l'OLAF a mis au jour de sérieux éléments portant à penser que le personnel de la société avait commis



des infractions qualifiées en droit pénal espagnol. Par conséquent, l'Office a formulé des recommandations judiciaires aux autorités espagnoles compétentes. La procédure engagée en Espagne est toujours en cours.

 Une autre enquête de l'OLAF concernait une université des Antilles françaises, qui avait pris part à plusieurs projets financés par le FEDER et le Fonds social européen pour un montant de 15 millions d'euros. En particulier, un laboratoire situé en Martinique, qui faisait partie de l'université, avait lancé trois projets dans le cadre du programme Interreg IV Caraïbes, principalement en partenariat avec Haïti.

Les enquêteurs de l'OLAF se sont entretenus de nombreuses reprises avec les personnes concernées, notamment avec certains hauts fonctionnaires de l'université et des entrepreneurs privés ayant des liens étroits avec le personnel. Ils ont également auditionné plusieurs témoins, dans le cadre d'une coordination étroite avec la police et la gendarmerie françaises en Martinique, en Guadeloupe, à Bordeaux et à Paris. Plusieurs enquêtes pénales ont été menées parallèlement à l'enquête administrative de l'OLAF.

Les enquêteurs de l'OLAF ont découvert que certains individus avaient tenté non seulement de contourner les législations européenne et nationale applicables aux marchés publics, mais aussi de déclarer des frais de mission fictifs, de soumettre de faux diplômes et de faux rapports d'activité de projet, et de présenter de faux justificatifs pour faire valoir l'admissibilité des coûts supportés et en demander le remboursement.

Ainsi, certains professeurs qui n'avaient nullement contribué à ces trois projets étaient supposés être intervenus dans des séminaires et des missions, le coût de ces interventions étant imputé au budget des projets. Plusieurs professeurs avaient reçu des paiements de partenaires institutionnels, sans l'accord et à l'insu de l'université, tout en étant payés à plein temps par leur employeur original.

De plus, un contrat avait été attribué à un membre du laboratoire martiniquais en dehors de toute procédure de passation de marché. Le recours à des pratiques de «comptabilité créative» avait permis au laboratoire de demander le remboursement de divers coûts sans aucun rapport avec les projets subventionnés, tels les coûts supportés pour l'organisation de réceptions, l'achat de vêtements de



sport, d'outils ou d'articles médicaux très onéreux, ou de recycler les coûts informatiques exposés dans le cadre d'autres projets.

L'OLAF a clôturé son enquête par la formulation de recommandations à l'intention de la direction générale de la politique régionale et urbaine et de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, visant le recouvrement de 4,6 millions d'euros, ainsi qu'à l'intention des autorités judiciaires nationales compétentes. Les enquêteurs sont convaincus que les faiblesses des systèmes de gestion d'un bénéficiaire réparti entre trois îles, des partenaires haïtiens et des autorités de gestion françaises ont contribué à l'ampleur de cette fraude.

GARANTIES FINANCIÈRES NON VALIDES ET CONFLIT D'INTÉRÊTS DANS DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT

Pour des milliers de personnes, la bonne répartition de l'aide au développement fait la différence entre la vie et la mort. Hélas, les financements du développement sont eux aussi dans le collimateur des fraudeurs. Pour bon nombre d'entre eux, les pays et régions où les fonds d'aide au développement sont versés sont des endroits

où les interventions ne sont pas de tout repos: la situation générale peut y être fragile et volatile, sujette à de fréquents retournements. Le risque de fraude et de corruption s'en trouve d'autant plus élevé; cela signifie aussi que les enquêtes sont particulièrement difficiles à mener.

Les enquêteurs de l'OLAF ont découvert que, dans certains cas, des sociétés et des organisations se servent de garanties financières non valides pour obtenir des financements de l'UE, ce qui veut dire que les défaillances, les irrégularités et les fraudes survenues dans l'exécution des contrats ne peuvent être sanctionnées par la mise en œuvre de ces garanties financières.



Les conflits d'intérêts constituent également l'un des éléments prédominants dans les affaires d'aide au développement, qui impliquent parfois de grands projets et marchés publics. Par exemple, l'OLAF s'est penché sur des allégations selon lesquelles un mandataire local employé comme gestionnaire de projets dans une délégation de l'Union européenne en Amérique latine aurait joué un rôle clé dans la gestion douteuse de projets financés par l'UE. Les enquêteurs de l'OLAF





se sont rendus sur le terrain pour procéder à des auditions et à des contrôles sur place, et pour obtenir des éléments numériques pertinents. L'OLAF a également collecté des preuves documentaires telles que factures, paiements, contrats et correspondance.

Les enquêteurs ont établi que certains membres de la famille du mandataire local prenaient part à la mise en œuvre d'un projet de développement rural supervisé par celui-ci, et que sa famille recevait en outre des paiements réguliers de la fondation à laquelle avait été confiée la mise en œuvre du projet et qui était la bénéficiaire des financements de l'UE. Qui plus est, l'OLAF a découvert que le projet en question n'était que partiellement mis en œuvre par la fondation, que des irrégularités financières substantielles avaient été commises et que la quasi-totalité des dépenses déclarées n'était pas éligible.

D'autres conflits d'intérêts ont été constatés, dans la mesure où l'épouse du mandataire local fournissait des services de conseil dans le cadre de projets financés par l'UE dont le mandataire était responsable, en tant qu'évaluateur ou que gestionnaire de programme. En outre, celui-ci exerçait une activité externe non autorisée en qualité de propriétaire d'une société à vocation commerciale.

À l'issue de sa mission, l'OLAF a immédiatement demandé à la délégation de l'Union européenne de prendre des mesures de précaution afin d'empêcher que le mandataire local ne commette d'autres irrégularités. La délégation a renvoyé ce dernier, sur la foi des preuves documentaires recueillies par l'OLAF au cours de cette mission, des contrôles effectués dans les locaux de la fondation et de l'audition de la personne concernée.

L'OLAF a également formulé une recommandation disciplinaire concernant le mandataire local et une recommandation financière visant le recouvrement de 400 000 euros auprès de la fondation bénéficiaire.

CORRUPTION ET POTS-DE-VIN DANS LES PAYS TIERS

Pour résoudre les affaires complexes de fraude transnationale et retrouver la trace du produit de la fraude, l'OLAF travaille souvent avec les autorités nationales et internationales. Celles-ci reconnaissent en l'OLAF un partenaire de confiance, dont l'expertise unique permet de traiter les affaires de fraude et de corruption qui touchent aux financements de l'UE et de garantir la protection adéquate du budget de l'UE.



Lors d'une enquête de ce type, clôturée en 2018, l'OLAF s'est adressé aux autorités judiciaires néerlandaises pour obtenir des informations sur une société néerlandaise qui aurait, selon certaines allégations, fait usage de corruption pour manipuler plusieurs appels d'offres européens de valeur élevée. L'analyse des données numériques fournies par les partenaires néerlandais, qui avaient déjà mené une enquête pénale sur des pratiques de corruption imputables à la même société dans le contexte d'appels d'offres de la Banque mondiale, a permis aux enquêteurs de l'OLAF de repérer des pratiques semblables s'agissant d'un projet financé par l'UE à hauteur de 1,5 million d'euros, destiné à fournir des instruments et équipements médicaux en Amérique latine.

Se fondant sur les résultats de l'analyse de documents et des contrôles sur place, les enquêteurs de l'OLAF ont établi que la société néerlandaise avait eu accès à des informations et documents confidentiels avant la publication de l'appel d'offres, et qu'elle avait versé des pots-de-vin à une personne clé travaillant dans les structures organisationnelles du projet en Amérique latine. La société avait en outre fait appel aux services de son sous-traitant et d'un homme d'affaires local pour communiquer avec le fonctionnaire corrompu et dissimuler le versement des pots-de-vin.

L'OLAF a clôturé son enquête par la formulation d'une recommandation financière à l'intention de la direction générale de la coopération internationale et du développement en vue du recouvrement de l'intégralité du financement accordé par l'UE dans le contexte de ce projet, d'une recommandation judiciaire à l'intention du procureur néerlandais, et d'une recommandation administrative à l'intention de la direction générale de la coopération internationale et du développement invitant cette dernière à inscrire sur liste noire la société néerlandaise, de sorte qu'elle ne puisse pas accéder aux financements de l'UE pendant un certain nombre d'années.





C'est également sur des pratiques de corruption qu'a porté une enquête ouverte par l'OLAF dans un pays des Balkans à la suite d'allégations d'irrégularités, de faits de fraude et de corruption commis dans le cadre de projets financés au titre de l'instrument d'aide de préadhésion.

L'enquête de l'OLAF a permis de découvrir un système frauduleux mis au point par des institutions et des fonctionnaires gouvernementaux dans le but de retirer un avantage financier de l'attribution de marchés subventionnés par l'UE. Une société italienne avait mis en place un réseau de partenaires dans les Balkans, qui l'avaient illégalement aidée à remporter des marchés financés par l'UE, pour un montant total supérieur à 2 millions d'euros. Grâce à son réseau, cette société avait eu accès à des informations confidentielles concernant les procédures de mise en concurrence. En outre, elle avait versé des pots-de-vin à des hauts fonctionnaires de l'administration pour qu'ils «orientent» le travail de la commission d'évaluation, celle-ci ayant fini par attribuer le marché à la société qui soumissionnait.

Au cours de son enquête, l'OLAF a travaillé main dans la main avec le bureau du procureur spécial du pays des Balkans concerné, les services du procureur de Milan et la brigade financière italienne. L'OLAF a auditionné plusieurs témoins et effectué un contrôle, y compris une opération de forensique numérique, dans les locaux de la société italienne.

L'OLAF a clôturé son enquête par la formulation d'une recommandation financière à l'intention de la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement en vue du recouvrement de l'intégralité du montant accordé, et de recommandations judiciaires à l'intention des autorités judiciaires italiennes dans le sens de l'engagement éventuel de poursuites contre les personnes concernées.

CIGARETTES DE CONTREBANDE ET USINES DE TABAC ILLÉGALES

L'OLAF dispose d'un mandat d'enquête unique pour lutter contre la contrebande de tabac à destination de l'UE, qui entraîne des pertes de recettes considérables pour le budget de l'UE et de ses États membres. En particulier dans le cas d'affaires transfrontalières complexes, l'OLAF apporte une valeur ajoutée non négligeable en facilitant la coordination des opérations de lutte contre la contrebande menées par les forces de l'ordre dans toute l'Europe et au-delà de ses frontières. L'OLAF s'emploie à faire en sorte que les cigarettes

de contrebande soient saisies, les droits non payés, recouverts, les réseaux criminels de contrebande, démantelés, et les coupables, traduits en justice. L'échange d'informations et la collaboration à l'échelle internationale facilités par l'OLAF ont abouti à la saisie de plus de 307 millions de cigarettes en 2018. De plus, sur la base d'informations détaillées fournies par l'OLAF, quatre usines illégales ont fait l'objet de perquisitions en Grèce et en Espagne, permettant la saisie d'importantes quantités de tabac et l'arrestation de plus de 40 personnes.

Ces dernières années, l'OLAF a accordé une attention particulière au passage en fraude de marchandises par voie aérienne, et plus particulièrement aux importantes quantités de cigarettes que transportent certains passagers dans leurs bagages.



Ainsi, l'OLAF a reçu de sources fiables des informations sur des contrebandiers potentiels qui, au départ d'aéroports de pays tiers et à destination de l'UE, passeraient en fraude d'importantes quantités de cigarettes dans leurs bagages.

Les enquêteurs de l'OLAF ont décidé qu'une approche concertée et stratégique s'imposait. L'OLAF a donc pris des mesures destinées à accroître les contrôles et à améliorer l'échange d'informations entre les forces de l'ordre concernées. L'OLAF a ainsi pu obtenir des informations sur 377 passagers aériens et procéder à 157 opérations de saisie pour un total de 3,5 millions de cigarettes. Certains des individus appréhendés étaient des voyageurs réguliers autorisés, à ce titre, à transporter des bagages supplémentaires et qui profitaient de ce privilège pour participer à la contrebande de cigarettes. L'achat, le transport, la distribution et la vente de cigarettes illicites dans les pays de destination étaient organisés par des groupes criminels basés en Europe de l'Est ayant des liens avec des criminels d'Europe de l'Ouest qui recevaient et distribuaient les cigarettes.



En 2018, l'OLAF s'est également concentré sur la fraude en matière de transit portant sur de fausses déclarations concernant des cigarettes en provenance de Turquie. Deux grandes opérations de lutte contre la contrebande facilitées par l'OLAF ont abouti à la saisie de plus de 130 millions de cigarettes par les autorités belges et néerlandaises. Les cigarettes, produites par une société turque, étaient arrivées dans les ports d'Anvers et de



L'OLAF et les douanes des États membres œuvrent de concert pour sécuriser nos frontières.

Rotterdam, et étaient soit faussement déclarées comme étant d'autres marchandises, soit déclarées comme étant en transit à destination d'un pays hors de l'UE. Les contrebandiers ont essayé de décharger illégalement les cigarettes durant leur transport par la route entre le port d'arrivée et le port de départ déclaré de l'Union européenne.

Les informations transmises par l'OLAF ont permis au service du renseignement et des enquêtes fiscaux néerlandais de saisir 45 millions de cigarettes, deux camions et 130 000 euros en espèces. En outre, l'opération a également abouti au démantèlement d'un site de production de cigarettes illégal.

CONTREBANDE DE TABAC À NARGUILÉ



En octobre 2018, l'OLAF a commencé à surveiller les mouvements du tabac à narguilé déclaré au titre du système de transit de l'UE, estimant qu'il existait un risque important que ce produit soit introduit en contrebande en Europe. C'est ainsi qu'en novembre, cette opération de surveillance a permis à l'OLAF de repérer une cargaison suspecte originaire de Turquie et déclarée comme étant destinée au Royaume-Uni.

L'analyse ayant révélé que le destinataire n'existait pas, les enquêteurs de l'OLAF ont transmis cette information à l'Allemagne, la France et l'Italie, les États membres par lesquels transitait la cargaison. L'OLAF a également coordonné l'échange d'informations entre les États membres concernés, ce qui a permis de confirmer que la cargaison en provenance de Turquie était arrivée en France après avoir transité par l'Italie et l'Allemagne.

Il s'est avéré que le mouvement avait été clôturé en Allemagne au moyen de faux documents de transit, et que le tabac à narguilé avait été déclaré comme «machine».

Grâce aux informations fournies par l'OLAF, en novembre, la brigade des douanes françaises a saisi environ 7 tonnes de tabac à narguilé et a arrêté trois personnes.

L'OLAF a repéré deux autres cargaisons suspectes de tabac à narguilé transitant par l'UE à destination de l'Afrique du Nord, qui ont été par la suite détournées vers la Lituanie. La coopération avec le service des affaires pénales des douanes lituaniennes concernant ces cargaisons a abouti à la saisie d'environ 3 tonnes supplémentaires.

L'OLAF PREND LA TÊTE D'OPÉRATIONS DOUANIÈRES CONJOINTES TRANSEUROPEËNNES

Outre les enquêtes sur les cas de fraude aux recettes, l'OLAF coordonne les opérations douanières conjointes (ODC) à grande échelle qui associent les partenaires opérationnels européens et internationaux. Les ODC consistent en des actions ciblées, d'une durée limitée, visant à lutter contre la contrebande de marchandises sensibles et la fraude dans certaines zones et/ou sur certaines routes commerciales à risques. En 2018, l'OLAF a coorganisé ou apporté son soutien à cinq opérations douanières conjointes. Le module de l'unité de coordination opérationnelle virtuelle du système d'information antifraude (AFIS) a été utilisé pour l'échange sécurisé d'informations dans quatre de ces ODC. L'unité de coordination opérationnelle permanente créée au sein de l'OLAF a été mobilisée pour soutenir «Poséidon», une ODC qui a été financée par l'OLAF.

L'**opération «Silver Axe III»**, coordonnée par l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) avec le soutien de l'OLAF, a abouti à la saisie de 360 tonnes de pesticides illicites ou de contrebande. Les autorités de police, des douanes et phytopharmaceutiques de 27 pays ont participé à cette opération, dans le cadre de laquelle des contrôles ont été effectués dans les grands ports maritimes et aéroports et aux principaux points de passage frontaliers terrestres, ainsi que dans les sites de production et de reconditionnement des pays participants.

Au cours de la phase opérationnelle, l'OLAF a procédé à la sélection de 181 cargaisons suspectes de pesticides en provenance de pays tiers (principalement de Chine), qui avaient été déclarées soit comme étant en transit dans l'UE, soit comme étant exportées de l'UE vers un pays tiers (Moldavie, Russie, Turquie, Ukraine). Ces cargaisons suspectes ont été signalées aux autorités douanières des États membres participants et des pays tiers, par l'OLAF directement ou par l'intermédiaire d'Europol.

Par exemple, l'OLAF a demandé aux douanes hongroises et slovaques d'intercepter une cargaison suspecte de 20 400 kg de pesticide (le thiaméthoxame 350 g/l) en cours d'expédition, partie de Hongrie à destination de la Chine via l'Ukraine. La cargaison, contenant des produits emballés sans aucun marquage (pas d'indication du fabricant, du pays d'origine ni de la marque), a pu être saisie à Szolnok par les agents de l'administration fiscale et douanière hongroise et les experts de l'office national hongrois chargé de la sécurité de la chaîne alimentaire. La valeur réelle en douane de la cargaison dépassait 240 000 dollars des États-Unis (USD). La valeur de détail du pesticide authentique aurait dépassé 1 million d'USD. En outre, l'OLAF a également contribué à intercepter une cargaison suspecte de 5,4 tonnes d'un autre pesticide (le thiaclopride), initialement expédiée au titre d'un régime de transit douanier de Turquie en Allemagne, et par la suite d'Allemagne en Tchéquie.

L'**opération conjointe de contrôle aux frontières «Janus»** a été coorganisée par l'OLAF et la mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine. Cette opération concernait la contrebande de produits du tabac à la frontière orientale de l'UE et a abouti à la saisie de plus de 7 millions de cigarettes.

L'**action conjointe «Hansa»**, organisée par les douanes britanniques en coopération avec Europol, ciblait les mouvements internes de marchandises illégales soumises à accises, principalement des cigarettes. Elle a abouti à la saisie de 41 millions de cigarettes et de 11,5 tonnes de tabac brut.

Dans le cas de l'**ODC «Marco»**, il s'agissait d'une opération de surveillance maritime régionale coordonnée par les douanes françaises qui visait à repérer le commerce illicite par voie maritime de marchandises sensibles en zone atlantique.

Figure 6: Nombre de cigarettes saisies avec l'aide de l'OLAF (arrondi au million d'unités)

Année	2014	2015	2016	2017	2018
Dossiers de coordination et d'enquête/échange d'informations	168	602	458	470	302
ODC	132	17	11	75	48
Total	300	619	469	545	350



Analyse de données destinée à faciliter le travail des autorités douanières

Dans le courant de 2018, l'OLAF a lancé un projet financé par le programme Hercule III, dans le cadre duquel il travaille en collaboration avec le Centre commun de recherche de la Commission à soutenir et faciliter le travail d'analyse des services de douanes des États membres vers l'utilisation efficace et efficiente des données et des démarches d'analyse pour lutter contre la fraude en matière douanière.

Les activités entreprises durant cette première année ont essentiellement porté sur la définition d'un corpus de pratiques communes à l'ensemble des services de douanes des États membres, à l'aide notamment d'une consultation sur les besoins et les priorités, de deux ateliers pour discuter des pratiques en vigueur et s'entendre sur les domaines d'intérêt, et de cinq visites dans les États membres pour échanger des informations sur les différents projets en matière d'analyse et les défis qui y sont associés.

Le retour positif fait par l'ensemble des services de douanes a clairement montré que ce projet avait

déjà eu une incidence évidente sur le renforcement des savoir-faire et de la collaboration entre experts. Les conclusions indiquent que la fraude en matière douanière, notamment dans le contexte du commerce électronique, reste une priorité pour toutes les administrations douanières de l'UE, comme en atteste le fait que certaines d'entre elles investissent des moyens substantiels dans l'analyse des données et obtiennent de très bons résultats. Cependant, les groupes criminels organisés sont actifs dans certains domaines de la fraude douanière et leurs activités illicites s'étendent souvent à plusieurs domaines à risques (sous-évaluation, fausse déclaration d'origine, description mensongère des marchandises, produits du tabac illicite, etc.). Ils agissent dans plusieurs États membres et exploitent la structure de marché unique de l'UE. Ce projet se poursuivra en 2019 et se concentrera sur certains projets de recherche et activités d'appui spécifiques débattus et convenus avec les douanes des États membres.

2.3. Le mandat d'enquête de l'OLAF au sein des institutions de l'UE

L'OLAF a un mandat unique lui permettant d'effectuer des enquêtes internes au sein des institutions, organes, bureaux et agences de l'UE en vue de lutter contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale qui porte atteinte aux intérêts financiers de l'Union. L'Office enquête sur des faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, constituant un manquement du fait de fonctionnaires de l'Union à leurs obligations, susceptible d'entraîner des poursuites disciplinaires et, le cas échéant, des poursuites pénales, ou un manquement équivalent du fait de membres d'institutions et d'organes à leurs obligations. En effet, la perception d'un manque d'intégrité au sein des institutions porte préjudice non seulement à la réputation des institutions elles-mêmes, mais encore à celle du projet européen dans son ensemble. L'OLAF travaille également avec les institutions et les organes de l'UE pour les aider à détecter, prévenir et corriger d'éventuels manquements de ce type.



Par exemple, une enquête de l'OLAF clôturée en 2018 a révélé qu'un ancien membre d'une institution de l'UE avait effectué de nombreuses «missions» qui ne relevaient pas de sa description de poste et qu'il avait utilisé les fonds de l'institution pour prendre en charge des frais de représentation et l'organisation d'événements privés. Les premières allégations avaient été transmises à l'OLAF par l'institution européenne en question. L'enquête a également permis d'établir que ce membre s'était absenté de l'institution pendant 128 jours sans aucune justification et que les cartes

de carburant mises à la disposition du membre avaient en outre été utilisées pour des activités qui ne relevaient pas de sa description de poste. L'utilisation des ressources de l'institution à des fins privées est contraire aux règles financières et aux lignes directrices éthiques applicables.

Face à ces constats, l'OLAF a recommandé des mesures disciplinaires et le recouvrement de plus de 500 000 euros.

En outre, l'OLAF a formulé une recommandation judiciaire tenant compte du fait que le membre avait délibérément menti quant à la nature privée d'au moins cinq missions importantes. Ces faits peuvent être constitutifs d'une infraction pénale selon le droit pénal applicable et l'OLAF a formulé une recommandation judiciaire dans ce sens.

L'enquête a révélé que ce membre avait omis de déclarer ses activités externes de membre du conseil d'administration d'un parti politique national et son poste de directeur général d'une société immobilière. Qui plus est, ce membre avait transmis des rapports spéciaux confidentiels à des personnes non autorisées.

En 2018, l'OLAF a également traité un nombre considérable d'affaires concernant des agences de l'UE ainsi que des délégations dans les pays tiers.



L'une des enquêtes ouvertes par l'OLAF l'a été sur la foi d'allégations provenant d'une source anonyme et selon lesquelles le directeur exécutif d'une agence de l'UE aurait commis des fautes graves. Ces allégations faisaient allusion à des irrégularités dans les procédures d'appels d'offres et à la gestion prétendument mauvaise des ressources financières et humaines.

Figure 7: Enquêtes sur le personnel de l'UE et les membres des institutions de l'UE clôturées en 2018

Institution, organe, agence	Dossiers clôturés	
	Nombre total	Dont dossiers clôturés avec recommandations
Commission européenne	9	7
Parlement européen	8	2
Agences	5	3
Cour des comptes européenne	1	1
Cour de justice de l'Union européenne	1	1
Service européen pour l'action extérieure	2	2
Comité des régions	1	1
Total	27	17



Les enquêteurs de l'OLAF se sont intéressés à certains dossiers d'appels d'offres particuliers où des procédures d'exception avaient été utilisées bien que les conditions de leur utilisation n'aient pas été remplies. L'OLAF a déterminé que le directeur exécutif n'avait pas veillé à ce que les procédures prévues pour ces dossiers d'appels d'offres particuliers soient appliquées conformément aux principes de bonne gestion financière, de libre concurrence et de transparence, ce qui avait entraîné une dépense injustifiée pour l'agence et exposé cette dernière à un risque de poursuites élevé.

L'OLAF a également travaillé sur des cas de dépenses spécifiques, y compris sur des accords amiables avec des membres du personnel de l'agence. Ces dépenses se sont révélées excessives, inappropriées, contraires aux intérêts de l'agence et au principe de bonne gestion financière.

S'agissant de la mauvaise gestion des ressources humaines, l'OLAF a établi que le directeur exécutif avait abusé du pouvoir que lui conférait sa position de supérieur hiérarchique en ce qui concerne les procédures de recrutement, la résiliation et la

non-prolongation de contrats, les conditions de travail, l'attribution des tâches et le non-respect des décisions de ses supérieurs hiérarchiques.

Par son comportement envers les membres du personnel, le directeur exécutif a porté atteinte à la dignité personnelle et professionnelle des personnes qui exprimaient leurs préoccupations quant à la régularité et au bien-fondé de ses décisions.

À la lumière de l'enquête de l'OLAF et sous la pression croissante du personnel de l'agence, le directeur exécutif a présenté sa démission, qui a été acceptée par le conseil d'administration de l'agence. L'OLAF a recommandé le recouvrement d'un montant substantiel auprès du directeur exécutif, et a invité l'agence à déterminer les autres montants spécifiques liés à des dépenses injustifiées. Il a transmis ses recommandations au conseil d'administration de l'agence concernant les mesures disciplinaires à prendre à l'égard de l'ancien directeur exécutif, et a également formulé un certain nombre de recommandations à l'encontre de plusieurs membres du personnel.



3. Chapitre spécial: l'OLAF protège l'argent de l'UE contre les bandes organisées

Ces dernières années, les enquêtes de l'OLAF n'ont cessé de se complexifier. Les enquêteurs de l'OLAF ne doivent plus traiter une fraude localisée, orchestrée dans une région ou un pays, mais des affaires toujours plus transnationales, où les fraudeurs opèrent dans plusieurs États membres, voire parfois au-delà des frontières de l'Union. Des groupes criminels organisés détournent les financements de l'UE et se jouent des règles européennes et nationales, brouillant les pistes et dissimulant leurs activités un peu partout en Europe. Ils saisissent chaque occasion de s'approprier des financements de l'UE en manipulant les procédures d'appels d'offres, en recevant des subventions agricoles pour des terres qu'ils n'ont pas exploitées ou en faisant de fausses déclarations d'importation pour éviter le paiement de droits de douane. Dans le présent chapitre, nous examinerons plus en détail le fonctionnement des groupes criminels organisés qui cherchent à dérober l'argent de l'UE, et nous vous montrerons de quelle manière l'OLAF se lance à la poursuite de ces groupes par-delà les frontières de l'Union. L'intervention de

l'OLAF est bien souvent la seule option dont dispose l'Europe pour protéger son argent et s'assurer que les financements européens vont à des projets légitimes destinés à améliorer la vie des citoyens européens. Le travail consiste souvent dans un premier temps à repérer des situations qui ne paraissent suspectes que si on les appréhende dans une perspective transfrontalière. L'OLAF peut relier des informations et des données qui ne paraîtraient pas nécessairement compromettantes si on les examinait dans une perspective nationale.

3.1. Fraude dans la promotion des produits agricoles

Ces dernières années, les enquêteurs de l'OLAF ont dû faire face à l'augmentation d'un certain type d'affaires, à savoir les affaires portant sur de la fraude présumée dans la promotion de produits agricoles de l'UE. Les





Figure 8: Les quatre étapes de la fraude à l'utilisation des fonds européens



fraudeurs tentent de contourner les règles de l'Union en créant de fausses sociétés pour agir en qualité de soumissionnaires en réponse à des appels d'offres, pour prétendument fournir des services ou permettre de gonfler les factures. Les financements détournés sont ensuite blanchis par des comptes bancaires, généralement dans des pays tiers.

Par exemple, l'OLAF a clôturé une série d'enquêtes portant sur les mêmes fraudeurs, qui avaient appliqué les mêmes méthodes pour détourner les financements de l'UE dans un grand nombre de projets destinés à promouvoir des produits laitiers européens en Europe et dans des pays tiers. Les fraudeurs, opérant par l'intermédiaire d'une société basée à Bruxelles et d'un réseau de sociétés écrans, se rapprochaient des associations professionnelles d'un État membre, leur proposant de les aider à obtenir des financements de l'UE — une solution «clé en main» garantissant que leurs demandes de financement de projets aboutiraient — ainsi qu'une assistance pratique à la mise en œuvre future des projets. Les fraudeurs allaient même jusqu'à prêter aux «candidats» les 20 % du cofinancement à la charge des bénéficiaires et la garantie de bonne exécution liée, de 15 %, requise par la législation applicable. De cette manière, certaines associations de producteurs agricoles ont obtenu des financements de l'UE pour organiser et mettre en œuvre des activités de promotion de produits agricoles en Europe et dans des pays tiers tels que l'Australie, les Émirats arabes unis, le Kazakhstan, la Russie et l'Ukraine. Les fraudeurs créaient ensuite un

réseau de sociétés écrans placées sous leur contrôle pour jouer le triple rôle de soumissionnaire, de fournisseur et d'organe de mise en œuvre auprès des bénéficiaires.

Grâce à plus de 30 contrôles sur place dans différents États membres, à l'audition de témoins et de personnes concernées et à la collecte de données forensiques, les enquêteurs de l'OLAF ont fait toute la lumière sur cette affaire. Ils ont découvert que les fraudeurs s'entendaient avec les bénéficiaires et les autres partenaires commerciaux et manipulaient les procédures d'offres en utilisant des documents trompeurs et en versant des pots-de-vin. Ils se servaient ensuite de sociétés écrans qui n'avaient ni sites d'exploitation ni employés afin de gonfler les prix de services qui n'étaient que partiellement prestés, voire pas du tout. L'argent était ultérieurement blanchi par le biais de comptes bancaires en Europe et dans des pays tiers tels que les Îles vierges britanniques et l'Ukraine. En particulier, avec l'aide des autorités nationales belges, l'OLAF a découvert que l'une des personnes concernées recevait sur ses comptes bancaires des montants importants qu'elle transférait presque immédiatement, sans aucune justification économique ni besoin commercial.

L'OLAF a clôturé cette série d'enquêtes en formulant des recommandations financières à l'intention de la direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission en vue d'obtenir le recouvrement de 7,7 millions d'euros et d'empêcher le décaissement de 7,3 millions d'euros supplémentaires, et des recommandations judiciaires à l'intention des parquets de Bruxelles et de Sofia.

3.2. Faux agriculteurs et troupeaux fantômes

L'expérience est une chose précieuse lorsqu'il s'agit de traiter des affaires complexes de fraude orchestrée par des groupes criminels hautement organisés. Les enquêteurs de l'OLAF sont motivés et possèdent également des années d'expérience. Ainsi sont-ils en mesure de repérer rapidement les mécanismes frauduleux et de mobiliser leurs connaissances non seulement pour résoudre les affaires encore plus rapidement, mais aussi pour recenser de nouveaux domaines de fraude potentiels.

Comme l'évoquait le rapport de l'année 2017, l'OLAF s'est penché sur des soupçons de fraude concernant des demandeurs inéligibles de subventions agricoles de l'UE, basés en Italie. Ce dossier a été surnommé «l'affaire des faux agriculteurs», les fraudeurs ayant soumis des demandes de subventions au nom de personnes décédées, à l'appui de faux contrats de bail et en utilisant des terres inéligibles au bénéfice de subventions agricoles. Dans ce dossier, l'OLAF et

les forces de l'ordre italiennes avaient découvert non seulement un mécanisme de fraude très sophistiqué et très étendu, mais également des liens possibles avec des organisations mafieuses.

Craignant que le même mécanisme de fraude n'ait été utilisé par les criminels dans d'autres pays européens, les enquêteurs ont effectué des recherches partout en Europe. Leur instinct ne les avait pas trompés: il est apparu que le mécanisme des «faux agriculteurs» avait été exporté hors d'Italie.



Par exemple, l'OLAF s'est penché sur des abus systématiques sous forme de paiements directs versés à des agriculteurs en France.

Les enquêteurs de l'OLAF ont découvert des demandes de financements européens portant sur de grandes parcelles isolées qui, en réalité, n'étaient pas exploitées ainsi que des demandes de financement portant sur des terres appartenant à des personnes qui n'avaient pas fourni l'autorisation adéquate — les fameux dossiers d'«agropirates» — ou sur des «troupeaux fantômes», à savoir du bétail jamais précisément recensé et qui n'existait probablement pas. Ils ont également





découvert des demandes de financements européens portant sur des terres pour lesquelles le bénéficiaire n'était pas en mesure de fournir la preuve des droits d'exploitation ou tout simplement sur des terres qui n'étaient même pas exploitées.

Au cours d'une enquête, l'OLAF a découvert que des demandes de financement avaient été soumises pendant plusieurs années en Corse pour des parcelles situées dans des zones montagneuses dépourvues d'aménagements qui en auraient permis l'exploitation, tels que voies d'accès, points d'eau, enclos ou mangeoires. Les fraudeurs avaient également soumis des demandes concernant des terres en dépit de l'opposition farouche de leurs propriétaires, ou concernant des troupeaux qui n'étaient pas correctement marqués, voire qui n'existaient pas.

Dans une autre enquête, l'OLAF a réussi à repérer une demande de financement soumise par un coiffeur travaillant à plein temps concernant des falaises très abruptes où aucune bête n'était jamais allée. Une autre demande avait été introduite par un agriculteur pour une toute petite parcelle appartenant à l'autorité de gestion elle-même.

Les enquêteurs de l'OLAF ont procédé à l'audition des personnes concernées et à des contrôles sur place, et organisé de nombreuses réunions opérationnelles avec la direction générale de l'agriculture et du développement rural et les autorités de gestion nationales, les services externes du ministère de l'agriculture, les autorités judiciaires et la police.

C'est ainsi qu'ils ont non seulement découvert plusieurs affaires de fraude, mais également regroupé des éléments prouvant que la complexité même des niveaux successifs de législation applicable aux paiements dans le domaine agricole, mis à jour tous les ans, était un élément constitutif de l'insécurité juridique qui contribuait aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre, le suivi et le contrôle attendus des financements et de leur destination.

L'OLAF a clôturé son enquête en formulant une recommandation financière à l'intention de la direction générale de l'agriculture et du développement rural en vue du recouvrement d'environ 536 000 euros, ainsi qu'une recommandation administrative l'invitant à améliorer le système de gestion des subventions directes en Corse, afin d'empêcher d'autres abus. L'enquête de l'OLAF a également donné lieu à un audit au sein de la direction générale de l'agriculture et du développement rural, et à l'organisation d'inspections ciblées supplémentaires par les autorités nationales et de diverses missions d'experts par les inspections générales françaises.



Demander des financements de l'UE pour des terres n'est pas la seule façon dont les groupes criminels organisés tentent d'empocher l'argent de l'UE. Les enquêteurs de l'OLAF ont également constaté une augmentation du nombre des dossiers dans lesquels plusieurs entités agissent de concert dans le but d'accéder, à titre frauduleux, aux fonds de l'UE. L'OLAF a découvert que des exploitants agricoles établis en Bulgarie, anciens bénéficiaires de fonds agricoles de l'Union européenne, tentaient d'étendre leurs exploitations en créant et en utilisant de nouvelles exploitations, en apparence indépendantes.

Le scénario frauduleux fonctionnait de la manière suivante: un exploitant établi atteint le plafond des coûts éligibles à un financement de l'UE pour son exploitation ou son groupe d'exploitations. Par conséquent, cet exploitant ne peut obtenir légitimement d'autres financements pour développer son activité. Au lieu de cela, des entités «indépendantes» distinctes, qui sont en fait sous le contrôle de l'exploitant initial, demandent et obtiennent des financements de l'UE.

Ces nouveaux exploitants «indépendants» soit sont créés spécialement à cet effet, soit existaient déjà du fait d'une restructuration créative qui leur conférait une apparente indépendance vis-à-vis de tout contrôle formel. En réalité, ils sont gérés par l'exploitant: ils partagent en général un même investisseur, un même garant, un même créancier ou bailleur, et exercent une activité identique ou complémentaire. En outre, il n'est pas rare que la localisation de leur exploitation, l'adresse aux fins de la correspondance et leur choix de fournisseurs et de points de vente soient les mêmes que ceux de l'exploitant établi.

Ce type de fraude non seulement porte préjudice aux intérêts financiers l'UE, mais dénature également la concurrence libre et loyale, fait entrave à la croissance des exploitants agricoles et bâillonne l'initiative privée. L'impact financier combiné des dossiers traités jusqu'ici par l'OLAF s'élève à quelque 10 millions d'euros.

3.3. La criminalité organisée dans les projets informatiques



Certains criminels déploient des trésors d'ingéniosité pour empocher l'argent de l'UE. L'OLAF a découvert qu'un opérateur économique en Pologne avait imaginé tout un système permettant le détournement massif et croissant de financements publics, et la manipulation systématique des procédures d'appels d'offres.

Les enquêteurs de l'OLAF ont découvert que l'opérateur économique avait mis en œuvre dix projets d'un montant total d'environ 10 millions d'euros, probablement grâce à des fraudes ou à des irrégularités. La plupart des financements obtenus étaient affectés à des travaux informatiques, y compris des projets portant sur la création ou l'acquisition de logiciels. En outre, l'OLAF s'est rendu compte que l'opérateur économique fournissait des services de conseil sur la manière d'obtenir des financements européens, ce qui signifie que des dizaines de projets liés, cofinancés par l'UE à hauteur de millions d'euros de fonds publics, pourraient également avoir fait l'objet de fraude.

Étant donné l'ampleur des activités de la société, l'OLAF a décidé que seule une analyse de forensique numérique complexe permettrait aux enquêteurs de déterminer si ces activités étaient de nature frauduleuse et de reconstituer le mécanisme de la fraude.

L'analyse des données a révélé un mécanisme de fraude complexe, mis en œuvre avec la complicité de nombreux employés. Les enquêteurs ont mis au jour un réseau orchestré de sociétés qui, systématiquement, truquaient les offres, fournissaient de fausses déclarations factuelles aux autorités de gestion, présentaient de manière erronée les activités réalisées dans le cadre de projets cofinancés par l'UE et faisaient commettre aux parties prenantes externes des irrégularités ou des fraudes. Ce réseau se composait de sociétés formellement indépendantes, mais qui constituaient en réalité un seul et unique organe économique. D'autres sociétés appartenant à des employés de l'opérateur économique et à des opérateurs économiques tiers collaborant complétaient le mécanisme. Les liens entre les sociétés étaient dissimulés aux yeux des autorités polonaises au moyen de sociétés écrans implantées aux Émirats arabes unis. Les fournisseurs apparents employaient le même personnel que la personne concernée ou fournissaient des services sur papier à la personne concernée afin de faire circuler l'argent.

L'OLAF a clôturé son enquête sur la formulation d'une recommandation financière à l'intention de la direction générale de la politique régionale et urbaine et une recommandation judiciaire à l'intention du procureur général de Pologne. Une procédure pénale concernant les activités de cette société a été lancée en Pologne.

Figure 9: Fraude dans le domaine informatique





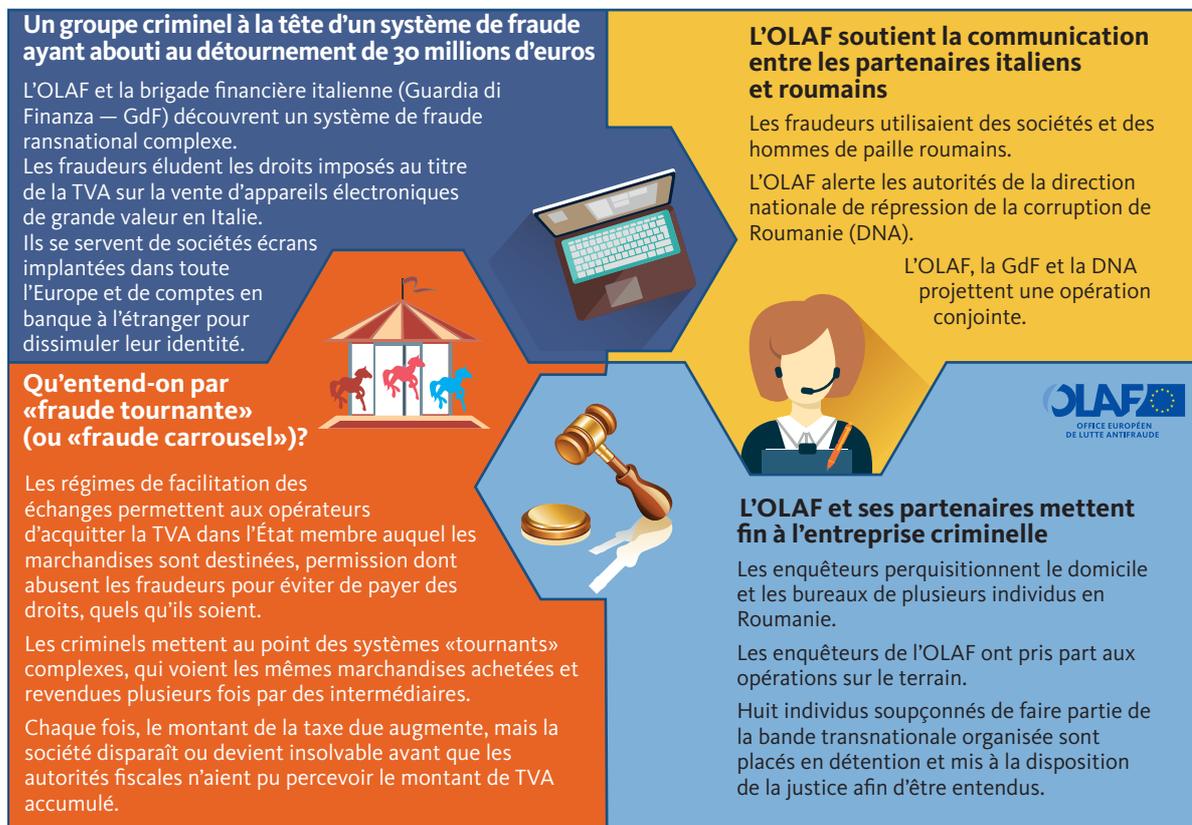
3.4. L'OLAF arrête des bandes organisées qui tentent d'empocher l'argent destiné aux camps de réfugiés

Les conflits en Syrie et dans de nombreuses autres parties du monde, qui jettent sur les routes des millions de personnes contraintes de trouver refuge ailleurs, ont forcé l'Union européenne, en sa qualité de bailleur principal, à multiplier ses efforts en matière d'aide d'urgence, notamment médicale et alimentaire, et en termes d'approvisionnement en eau et de fourniture d'abris. Toutefois, des rapports ont commencé à arriver, selon lesquels plusieurs centres d'accueil de réfugiés étaient mal entretenus et les conditions d'accueil, loin de correspondre aux normes indiquées dans les dossiers de financement. À la lumière de ces rapports, l'OLAF a voulu s'assurer qu'aucun acte illicite n'avait été commis. L'enquête clôturée par l'OLAF concernant un projet financé par le Fonds européen pour les réfugiés aux fins de la gestion des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile et réfugiés en Italie a révélé une situation catastrophique.



Cette enquête de l'OLAF a permis non seulement de découvrir des irrégularités dans l'exécution du marché public et un contrôle limité de la mise en œuvre du projet, mais également de mettre au jour une véritable fraude concernant la déclaration du nombre de repas servis aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux personnes dans le besoin hébergés dans ces centres, qui étaient souvent affamés ou nourris avec des denrées alimentaires à la limite de la comestibilité. Les enquêteurs de l'OLAF ont également découvert des liens entre des sociétés, des interactions avec des groupes criminels organisés et des infractions graves visant à manipuler le marché public et à obtenir des financements publics de manière illégale. En particulier, l'OLAF a découvert que l'entité chargée d'accorder les financements avait confié l'exécution de l'ensemble du projet à son partenaire local, en violation des règles relatives aux marchés publics, en contrepartie d'une retenue forfaitaire de 5 %. Les deux entités avaient passé un accord privé qu'elles s'étaient abstenues de signaler au pouvoir adjudicateur, ce dernier ne pouvant dès lors procéder aux contrôles nécessaires. L'Office a relevé plusieurs infractions au code des marchés publics italien, qui avaient fini par fausser la traçabilité des flux financiers, y compris les

Figure 10: Fraude tournante à la TVA



contrôles antimafia requis. Le bureau du procureur chargé de la lutte contre la mafia de Catanzaro, en Italie, a ouvert une enquête contre 84 personnes concernées, soupçonnées d'avoir des liens avec des groupes mafieux.

Les enquêteurs de l'OLAF ont procédé à des contrôles sur place, ont organisé des réunions de coordination, ont collaboré avec l'unité locale de la brigade financière italienne et avec les autorités judiciaires italiennes compétentes, et ont bénéficié d'un appui technique significatif de la part de l'autorité nationale anticorruption italienne.

En conséquence, l'OLAF a recommandé que la direction générale de la migration et des affaires intérieures de la Commission exclue des financements près de 1,2 million d'euros, soit la totalité du montant de la contribution de l'UE, et a formulé une recommandation judiciaire à l'intention de la direction de district antimafia compétente, invitant cette dernière à tenir compte des conclusions de l'OLAF dans la procédure pénale en cours.

3.5. L'OLAF s'attaque à la fraude à la TVA sur les appareils électroniques de grande valeur

La fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un problème majeur dans l'ensemble de l'UE. En effet, les régimes de facilitation des échanges qui permettent d'acquitter la TVA dans l'État membre auquel sont destinées les marchandises sont l'occasion pour les fraudeurs d'éviter de payer des droits, quels qu'ils soient. Les criminels mettent au point des systèmes «tournants» complexes, qui voient les mêmes marchandises achetées et revendues plusieurs fois par des intermédiaires. Chaque fois, le montant de la taxe due augmente, mais la société disparaît ou devient insolvable avant que les autorités fiscales n'aient pu percevoir le montant de TVA accumulé. Les gains financiers tirés de ces fraudes sont souvent blanchis par la suite.



L'OLAF est mandaté au niveau européen pour protéger les intérêts financiers de l'UE contre la fraude. À ce titre, en 2018, l'OLAF a soutenu les efforts des représentants des forces de l'ordre italiennes et roumaines et mis un terme à un mécanisme frauduleux touchant aux appareils électroniques de grande valeur.

 En travaillant ensemble, la direction nationale anticorruption de Roumanie, la brigade financière italienne et l'OLAF ont découvert qu'une fraude tournante complexe avait été mise en place pour éviter de payer la TVA sur la vente d'appareils électroniques. Les fraudeurs évitaient de payer la TVA aux autorités italiennes au moyen de sociétés écrans implantées dans toute l'Europe et de comptes bancaires à l'étranger, qui leur servaient à dissimuler leur identité. Le montant de la TVA non acquittée est estimé à quelque 30 millions d'euros.

L'OLAF a apporté son soutien au parquet italien en faisant le lien avec les autorités roumaines et en portant à leur attention le fait que les fraudeurs se servaient de sociétés et d'hommes de paille roumains. En octobre 2018, les trois organes ont mis sur pied une opération conjointe pour perquisitionner le domicile et les bureaux de plusieurs individus en Roumanie. Huit personnes soupçonnées de faire partie d'un groupe criminel organisé transnational ont été entendues par des représentants des forces de l'ordre.

Une décision d'enquête européenne a été transmise par le parquet italien aux autorités judiciaires roumaines. En réponse, les magistrats roumains ont autorisé des officiers de la brigade financière italienne à prendre part à des perquisitions conjointes en Roumanie, avec l'autorité nationale anticorruption roumaine. Les enquêteurs de l'OLAF ont participé aux opérations sur le terrain.

3.6. De nouveaux résultats dans les affaires de fraude par sous-évaluation

Depuis plusieurs années, l'OLAF lutte contre un type de fraude très particulier: la sous-évaluation d'articles textiles et de chaussures importés dans l'Union européenne et dont le dédouanement intervient dans plusieurs États membres, dont la Tchéquie, la Grèce, la Slovaquie et le Royaume-Uni. Bien qu'un certain nombre de procédures douanières de l'UE permettent aux importateurs de faire dédouaner leurs marchandises au poste de douane de leur choix plutôt qu'au point d'entrée sur le territoire douanier, les réseaux

criminels organisés savent parfaitement reconnaître les points d'entrée où les contrôles sont les moins stricts.

Cela s'est clairement manifesté tout au long des années 2017 et 2018, où l'on a assisté à l'augmentation considérable du volume de ce type de marchandises importé dans des pays comme la Grèce et la Hongrie, et à la diminution correspondante du volume déclaré à l'importation dans les États membres auparavant ciblés par les fraudeurs, mais où les autorités avaient pris des mesures. L'enquête de l'OLAF a révélé une corrélation directe entre la mise en œuvre de profils de risque, qui incitent les douaniers à gérer le risque indiqué, par exemple en procédant à la fouille d'un conteneur ou en vérifiant la déclaration en douane et les documents associés présentés, et la diminution du trafic de marchandises.

Le dernier cas de sous-évaluation à avoir été clôturé concernait l'importation frauduleuse d'articles textiles et de chaussures en Grèce entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 mai 2018.

L'OLAF a analysé en détail l'ensemble des déclarations en douane présentées en Grèce pour toutes les importations d'articles textiles et de chaussures en provenance de Chine entre 2015 et 2018. Sur la base de ce travail d'analyse, l'Office a constaté que ces produits avaient fait l'objet d'une sous-évaluation frauduleuse organisée et systématique à l'importation durant la période concernée en Grèce.

Sur la base de ces constatations, l'OLAF a formulé une recommandation financière à l'intention des services de douanes grecs en vue du recouvrement d'un montant de 202,3 millions d'euros de droits de douane non perçus. En clôturant cette affaire, l'OLAF a également formulé une recommandation judiciaire à l'intention du bureau du procureur chargé de la lutte contre la criminalité financière en Grèce, invitant celui-ci à tenir compte des conclusions de l'OLAF dans les enquêtes judiciaires distinctes en cours menées sur des cas particuliers d'importations frauduleuses de ce type en Grèce.

La clôture de cette affaire porte à six le nombre total d'affaires de sous-évaluation clôturées par l'OLAF en 2017 et 2018. Pour l'ensemble de ces six affaires, l'OLAF a formulé des recommandations financières pour un montant total de 2,5 milliards d'euros de droits de douane qui n'ont pas été versés au budget de l'UE. Les pertes financières liées au paiement de la TVA non perçue, censée revenir aux budgets nationaux, et dont une partie aurait été reversée au budget de l'UE, sont estimées être encore supérieures à ce montant.

Cette série d'affaires résolues par l'OLAF montre que des réseaux de fraudeurs organisés ciblent l'Union européenne dans son ensemble en sélectionnant les points d'entrée par lesquels ils jugent qu'il est plus facile de passer à un moment donné. Tant les États membres que l'UE dans son ensemble sont victimes de cette criminalité organisée. Il est clair qu'une plus grande coopération entre les bureaux de douane des États membres respectifs est nécessaire pour affronter de manière coordonnée ces réseaux criminels.

L'OLAF continue de travailler en collaboration étroite avec les différents services de tous les États membres touchés par ce commerce illicite. Ce travail comprend les enquêtes en cours, les avertissements et alertes précoces émis à l'intention des États membres en cas de forte augmentation de flux commerciaux suspects, les mesures de précaution à prendre par les États membres et les autres mesures destinées à lutter contre cette fraude organisée à grande échelle.





4. L'OLAF sur les scènes européenne et internationale

4.1. Relations de l'OLAF avec ses partenaires

Tant du point de vue des enquêtes que du point de vue de l'élaboration des politiques, le travail réalisé par l'OLAF ne peut donner des résultats concrets sur le terrain que si l'Office arrive à unir ses forces à celles d'autres institutions européennes et internationales pour s'engager dans la lutte mondiale contre la fraude et la corruption. En 2018, l'OLAF a continué de renforcer les partenariats existants et de conclure des accords avec de nouveaux partenaires dans le monde entier.

A. ARRANGEMENTS DE COOPÉRATION ADMINISTRATIVE ET ÉVÉNEMENTS INTERNATIONAUX AVEC DES PARTENAIRES CLÉS

Les arrangements de coopération administrative sont essentiels pour permettre à l'OLAF d'entretenir des relations étroites avec les organes d'enquête et d'autres partenaires extérieurs au domaine des enquêtes qui participent à la lutte contre la fraude. En 2018, l'OLAF a conclu deux arrangements de coopération administrative avec des partenaires internationaux, à savoir la Banque africaine de développement et le bureau de l'inspecteur général de l'Agence des États-Unis pour le développement international.

L'OLAF a accru son engagement international en organisant plusieurs événements avec des autorités partenaires, tels que le séminaire des services de coordination antifraude (AFCOS) dans les Balkans occidentaux et l'atelier antifraude avec les autorités ukrainiennes compétentes.

En outre, l'OLAF a participé à de nombreux événements internationaux, tels que la conférence annuelle des partenaires européens contre la corruption/du réseau de points de contact contre la corruption, le

forum des inspections générales d'États d'Afrique et institutions assimilées, la conférence des enquêteurs internationaux, ainsi qu'à la réunion du groupe de travail et d'enquête sur les crimes commis en Syrie, qui rassemble les autorités nationales et internationales assurant l'aide humanitaire en Syrie.

B. COMITÉ CONSULTATIF POUR LA COORDINATION DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

L'OLAF dirige et préside le Comité consultatif pour la coordination de la lutte contre la fraude (Cocolaf), composé de représentants des autorités des États membres. La réunion annuelle de 2018 du Cocolaf a été l'occasion d'échanger les points de vue sur les principaux développements en matière de lutte contre la fraude et sur la préparation du rapport sur l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, intitulé «Protection des intérêts financiers de l'Union européenne — Lutte contre la fraude — Rapport annuel 2017».

En 2018, les différents sous-groupes du Cocolaf ont travaillé sur:

- l'examen d'une éventuelle coopération entre l'OLAF et les AFCOS, tant dans une perspective d'enquête que dans une perspective politique;
- l'échange des bonnes pratiques et l'élaboration d'un cadre commun pour la prévention et la détection de la fraude;
- le partage des résultats des analyses relatives aux principaux mécanismes et tendances en matière de fraude et d'irrégularités, et la mise au point d'une «méthodologie pour la définition de profils de pays dans le domaine de la lutte contre la fraude»;
- le partage des stratégies relatives aux médias et l'organisation d'activités de communication sur la prévention de la fraude et la dissuasion des fraudeurs.



Ville Itälä (au centre), directeur général de l'OLAF, présidant la réunion des AFCOS de 2018.

C. CLAUSES RELATIVES À L'ASSISTANCE MUTUELLE ET À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE CONTENUES DANS LES ACCORDS INTERNATIONAUX

La coopération avec les pays tiers en vue de prévenir et de détecter les violations de la législation douanière et de lutter contre ces dernières repose sur des accords d'assistance administrative mutuelle en matière douanière. Ces accords constituent la base juridique requise au titre de l'article 19 du règlement (CE) n° 515/97 pour l'échange d'informations avec des pays tiers sur des cas de fraudes ou d'irrégularités. À l'heure actuelle, des accords sont en place avec plus de 80 pays tiers, dont certains des plus grands partenaires commerciaux de l'UE, tels que la Chine, les États-Unis et le Japon. En 2018, l'accord avec la Nouvelle-Zélande est entré en vigueur. En outre, les négociations avec le Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) et le Chili ont été finalisées, et elles se poursuivent avec l'Australie, l'Indonésie, le Kirghizstan et l'Ouzbékistan.

Les accords de libre-échange contiennent généralement une clause relative à la lutte contre la fraude, autorisant

le retrait temporaire des préférences tarifaires relatives à un produit en cas de fraude douanière grave et d'absence persistante de coopération adéquate pour y remédier. L'OLAF représente l'UE dans les négociations concernant cette clause. En 2018, les négociations portant sur cette clause ont été achevées avec le Mexique et le Mercosur, et les négociations en cours avec l'Australie, le Chili et la Tunisie ont bien avancé. Les discussions engagées avec l'Andorre sur le renforcement de son cadre pour la lutte antitabac ont également progressé.

Depuis février 2017, l'article 12 de l'accord de l'Organisation mondiale du commerce sur la facilitation des échanges (accord de Bali) prévoit une possibilité supplémentaire d'échanger des informations avec des pays tiers pour vérifier une déclaration d'importation ou d'exportation dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de mettre en doute la véracité ou l'exactitude de la déclaration. À la fin de 2018, l'accord de Bali avait été signé par 139 pays. L'OLAF suit l'avancement de la mise en œuvre de cet article.



4.2. Le programme Hercule III: un outil clé pour soutenir la lutte contre la fraude dans l'ensemble de l'Union européenne

L'OLAF est chargé de la gestion du programme Hercule III, qui soutient des actions et des projets destinés à protéger les intérêts financiers de l'UE. Ce programme est doté d'un budget de plus de 100 millions d'euros pour la période 2014-2020. Il est mis en œuvre sur la base de programmes de travail annuels fixant le budget et les priorités de financement pour une année civile donnée. Le programme de travail de 2018 avait prévu une enveloppe de 15,35 millions d'euros pour l'achat, notamment, d'équipements techniques spécialisés par les forces de l'ordre des États membres, tels les services de douanes ou les forces de police. Cette enveloppe a servi à l'achat d'équipements très divers, tels que des scanners utilisés dans les ports maritimes et les aéroports, du matériel informatique et des logiciels de forensique numérique, ou à l'achat et au dressage de chiens renifleurs. Les forces de l'ordre ont également été assistées dans leurs opérations et enquêtes grâce à l'achat de bases de données commerciales. Le programme a aussi financé des conférences, des séminaires et des formations auxquels ont participé des membres du personnel

d'administrations nationales, de services répressifs et d'organisations non gouvernementales (ONG) en vue de renforcer la coopération mutuelle ou les échanges de bonnes pratiques. Le programme a également financé deux sessions de formation à la forensique numérique et à l'analyse, dans le but d'améliorer les compétences des professionnels de la lutte contre la fraude en matière de collecte, d'obtention et d'analyse des éléments de preuve tirés de dispositifs numériques.



Scanner pour véhicules acheté par les services des douanes finlandaises grâce au programme Hercule géré par l'OLAF.

5. Suivi des mesures prises par les destinataires des recommandations de l'OLAF

5.1. Suivi financier

LES ENQUÊTES DE L'OLAF DONNENT LIEU À DES RECOUVREMENTS CONSIDÉRABLES

Les recommandations financières sont transmises par l'OLAF aux institutions de l'UE ou aux autorités nationales chargées de la mise à disposition ou de la gestion des financements de l'UE. Ces recommandations ont pour but de permettre le recouvrement des fonds de l'UE détournés et leur restitution au budget de l'UE. Le montant des recouvrements recommandés par l'OLAF chaque année dépend de la portée et de l'ampleur des enquêtes clôturées au cours de l'année en question. Par conséquent, il ne constitue pas une indication du niveau général de la fraude en Europe, mais concerne uniquement les enquêtes que l'OLAF a menées à bien au cours d'une année donnée.

À l'issue des enquêtes clôturées en 2018, l'OLAF a recommandé le recouvrement de 371 millions d'euros à restituer au budget de l'UE.

Il importe de noter que l'OLAF n'est pas lui-même responsable du recouvrement de ces fonds. Les autorités compétentes au niveau de l'UE et à celui des États membres peuvent récupérer cet argent auprès des bénéficiaires ou des organismes payeurs de plusieurs manières: recouvrement direct, compensation, déduction, dégagement, clôture du programme, apurement des comptes, etc.

INCIDENCE FINANCIÈRE DES ENQUÊTES DE L'OLAF SUR LA DÉTECTION GLOBALE DES IRRÉGULARITÉS DANS L'UE

Les États membres sont responsables de la plupart des dépenses de l'UE et gèrent également la collecte des recettes douanières de l'UE. Leurs activités représentent la première ligne de défense contre toute tentative de fraude au budget de l'UE. L'OLAF compte sur les autorités nationales pour effectuer leur travail avec efficacité et diligence, et il leur apporte son soutien par l'échange actif d'informations et l'organisation de formations ciblées.

En vertu des règlements sectoriels, les États membres sont tenus de déclarer à la Commission toute irrégularité ou suspicion de fraude ⁽¹⁾ détectée dont le montant dépasse 10 000 euros. Une analyse de ces données est présentée dans le rapport annuel de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'UE (connu sous le nom de «rapport PIF»).

Parallèlement aux données relatives aux détections par les États membres, l'OLAF recueille également des données sur le nombre d'enquêtes qu'il a clôturées et qui ont donné lieu à des recommandations financières.

Dans ses récents rapports annuels, l'OLAF a présenté une analyse comparative dans les domaines des ressources propres traditionnelles (RPT) et en gestion partagée, qui rend compte de manière générale du

Figure 11: Montant dont le recouvrement financier a été recommandé par l'OLAF en 2018 (en millions d'EUR)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Montant recommandé	284	403	901	888	631	3 095	371

(1) Une affaire ne peut être qualifiée de fraude qu'une fois qu'une décision définitive a été prononcée par une autorité judiciaire compétente, ce qui peut n'intervenir qu'un certain nombre d'années après la détection et le signalement de l'affaire à la Commission.



nombre d'irrégularités frauduleuses et non frauduleuses détectées par les autorités nationales par rapport aux recommandations financières émises par l'OLAF dans ces mêmes domaines. Dans le rapport de cette année, l'analyse couvre une période de cinq ans, de 2014 à 2018. L'incidence des enquêtes est exprimée en pourcentage des ressources propres traditionnelles totales que les autorités ont collectées au titre de la période 2014-2018, et en pourcentage des paiements totaux effectués par chaque État membre dans les deux principaux domaines en gestion partagée. Les résultats obtenus par l'OLAF sur la même période sont présentés à côté de ceux des autorités nationales ^(?).

Pour les besoins de notre analyse, il est supposé que les recommandations financières formulées par l'OLAF à la suite des enquêtes sont comparables à l'incidence financière des irrégularités détectées et signalées par les États membres.

La figure 12 montre le nombre de cas d'irrégularités/ de fraudes détectés dans le domaine des ressources propres traditionnelles entre 2014 et 2018 et leur incidence financière exprimée en pourcentage des RPT brutes collectées par les États membres et mises à la disposition du budget de l'Union. Les résultats de l'OLAF sont présentés à côté de ceux des autorités nationales.

La figure 13 montre le nombre d'irrégularités frauduleuses et non frauduleuses détectées dans les deux principaux domaines en gestion partagée, à savoir les Fonds structurels et d'investissement européens et l'agriculture, entre 2014 et 2018, ainsi que leur incidence financière exprimée en pourcentage des paiements

totaux pour les années 2013 à 2017, par État membre. Les résultats de l'OLAF sont présentés à côté de ceux des autorités nationales.

Notre analyse souligne là encore que les enquêtes de l'OLAF contribuent sensiblement à aider les autorités compétentes à recouvrer les recettes et les financements de l'UE qui ont été détournés ou dépensés de manière irrégulière. En termes de ressources propres traditionnelles, les recommandations financières de l'OLAF représenteraient 2,67 % des RPT brutes collectées, contre 2,05 % pour l'ensemble des États membres. Autrement dit, pour cette période, les recommandations financières de l'OLAF ont dépassé le total de l'incidence financière des activités d'enquête et de contrôle des États membres. Les résultats de l'OLAF sont grandement influencés par la clôture d'une série d'enquêtes liées à la sous-évaluation de marchandises importées. Ils soulignent également l'engagement pris par l'OLAF d'utiliser les ressources de manière efficace et de se concentrer sur les affaires dans lesquelles sa contribution apporterait la plus grande valeur ajoutée.

On observe également de formidables résultats dans les domaines en gestion partagée, où l'incidence financière des activités cumulées de l'ensemble des États membres représente 2,01 % des paiements, tandis que l'OLAF à lui seul a recommandé le recouvrement de 0,45 % des paiements. Dans ce domaine, les recommandations financières de l'OLAF représenteraient entre 18 et 22 % ^(?) de l'incidence totale des activités d'enquête et de contrôle. Dans certains pays, l'incidence financière des dossiers de l'OLAF est particulièrement importante et parfois même plus élevée que celle des enquêtes nationales.

^(?) Les résultats des États membres et ceux de l'OLAF peuvent se chevaucher partiellement. Les résultats de l'OLAF sont extraits de son système de gestion des dossiers et représentent le montant total des recommandations financières formulées à l'issue des enquêtes. Les données concernant les États membres sont extraites du système de gestion des irrégularités pour les deux domaines de dépenses, ainsi que du système Ownres (application internet pour la communication des irrégularités dans le domaine des ressources propres traditionnelles) pour les RPT. Les données utilisées dans le présent rapport doivent être considérées comme provisoires. En ce qui concerne les données définitives, il convient de se référer au «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne — Lutte contre la fraude», publié en septembre 2019.

^(?) La fourchette a été calculée en supposant, pour la limite inférieure, que les résultats de l'OLAF ne sont pas inclus dans ceux communiqués par les États membres, tandis que la limite supérieure correspond à l'hypothèse inverse, à savoir que les résultats de l'OLAF sont inclus dans leur intégralité dans ceux communiqués par les États membres.

Figure 12: Irrégularités détectées par les États membres/l'OLAF et leur impact financier dans le domaine des ressources propres traditionnelles pour la période 2014-2018

Ressources propres traditionnelles (RPT) 2014-2018				
État membre	États membres		OLAF	
	Irrégularités frauduleuses et non frauduleuses détectées	Impact financier en % des RPT collectées	Enquêtes clôturées avec recommandations	Recommandations financières en % des RPT collectées
	Nombre	%	Nombre	%
Autriche	320	2,69 %	8	0,23 %
Belgique	1 092	0,95 %	28	0,58 %
Bulgarie	94	0,78 %	15	1,08 %
Croatie	72	1,63 %	5	0,12 %
Chypre	32	0,63 %	10	0,45 %
Tchéquie	420	2,25 %	17	1,34 %
Danemark	353	1,60 %	15	0,49 %
Estonie	40	1,59 %	5	0,12 %
Finlande	176	1,24 %	7	0,11 %
France	1 733	2,45 %	23	0,34 %
Allemagne	9 279	2,17 %	36	0,23 %
Grèce	224	6,84 %	18	22,13 %
Hongrie	167	1,56 %	12	0,14 %
Irlande	166	1,25 %	5	0,06 %
Italie	668	1,05 %	33	0,20 %
Lettonie	118	4,40 %	9	1,40 %
Lituanie	224	2,54 %	13	0,94 %
Luxembourg	0	0,00 %	0	0,00 %
Malte	13	3,68 %	3	1,24 %
Pays-Bas	2 331	3,34 %	45	1,80 %
Pologne	756	0,91 %	21	0,45 %
Portugal	172	3,23 %	18	0,87 %
Roumanie	282	2,78 %	26	1,09 %
Slovaquie	85	0,78 %	9	50,11 %
Slovénie	57	0,76 %	11	0,33 %
Espagne	1 614	2,22 %	34	0,79 %
Suède	587	0,93 %	14	0,29 %
Royaume-Uni	4 624	2,18 %	40	10,96 %
Total	25 699	2,05 %	480	2,67 %



Figure 13: Irrégularités détectées par les États membres/l'OLAF et leur impact financier dans les domaines des Fonds structurels et d'investissement européens et de l'agriculture pour la période 2014-2018

Gestion partagée: cohésion et ressources naturelles 2014-2018				
État membre	États membres		OLAF	
	Irrégularités frauduleuses et non frauduleuses détectées	Impact financier en % des paiements	Enquêtes clôturées avec recommandations	Recommandations financières en % des paiements
	Nombre	%	Nombre	%
Autriche	370	0,37 %	2	0,02 %
Belgique	315	0,46 %	1	0,02 %
Bulgarie	1 072	1,92 %	27	0,42 %
Croatie	189	0,95 %	2	0,34 %
Chypre	82	0,74 %	0	0,00 %
Tchéquie	2 665	2,86 %	7	0,06 %
Danemark	144	0,27 %	0	0,00 %
Estonie	412	1,58 %	0	0,00 %
Finlande	155	0,12 %	0	0,00 %
France	1 291	0,30 %	10	0,01 %
Allemagne	1 567	0,31 %	4	0,37 %
Grèce	2 206	2,50 %	17	0,31 %
Hongrie	2 886	1,31 %	52	3,84 %
Irlande	1 120	1,88 %	0	0,00 %
Italie	4 117	1,33 %	21	0,35 %
Lettonie	517	2,36 %	1	0,01 %
Lituanie	1 110	2,05 %	3	0,11 %
Luxembourg	2	0,02 %	0	0,00 %
Malte	91	2,53 %	0	0,00 %
Pays-Bas	777	0,79 %	4	0,04 %
Pologne	5 103	1,89 %	22	0,12 %
Portugal	2 723	2,04 %	10	0,42 %
Roumanie	5 563	3,23 %	66	0,40 %
Slovaquie	1 649	19,29 %	14	2,29 %
Slovénie	261	1,59 %	1	0,14 %
Espagne	10 995	3,31 %	7	0,43 %
Suède	175	0,20 %	0	0,00 %
Royaume-Uni	2 596	0,57 %	6	0,05 %
Total	50 153	2,01 %	277	0,45 %

5.2. Suivi judiciaire

Le suivi judiciaire permet à l'OLAF de connaître l'issue de ses dossiers sur le terrain, qu'il s'agisse de mises en accusation, de classements sans suite ou d'autres mesures judiciaires, le cas échéant.

Conformément à l'article 11 du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 ⁽⁴⁾, à la demande de l'Office, les autorités judiciaires nationales concernées doivent transmettre à l'OLAF des informations sur les suites données aux recommandations judiciaires qui leur ont été adressées.

Sur la base du suivi réalisé en 2018, l'OLAF a constaté qu'environ 36 % des dossiers qu'il avait transmis aux autorités judiciaires nationales avaient donné lieu à des mises en accusation.

Certes, les autorités judiciaires sont indépendantes et le cadre juridique peut varier d'un État membre à l'autre, mais l'OLAF s'est néanmoins efforcé de comprendre les raisons pour lesquelles les autorités judiciaires nationales avaient classé sans suite une partie des dossiers qu'il leur avait adressés.

Bien qu'il n'appartienne pas à l'OLAF de contester la validité des décisions des parquets nationaux de classer sans suite des dossiers individuels pour des motifs particuliers, il apparaît que l'article 11, paragraphe 2,

du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 ne constitue pas une base juridique suffisante pour permettre aux autorités judiciaires de tous les États membres d'utiliser les rapports de l'OLAF comme preuves lors de procès. De ce fait, dans de nombreux États membres, après avoir reçu le rapport final de l'OLAF, les procureurs recommencent toutes les activités d'enquête afin de pouvoir obtenir des preuves recevables.

Parfois, malgré le travail d'enquête considérable réalisé par l'Office, ses compétences d'enquête et moyens pratiques limités ne permettent pas de rassembler des preuves concluantes d'une infraction pénale.

En ce qui concerne les enquêtes internes, si l'OLAF qualifie de graves toutes les infractions commises par le personnel de l'UE, quelle que soit leur incidence sur le budget de l'UE, les autorités judiciaires nationales peuvent avoir des priorités différentes.

Enfin, l'OLAF et les autorités nationales interprètent parfois différemment le droit européen et le droit national. L'OLAF a commencé à s'attaquer à ce problème en 2016, en organisant des réunions bilatérales avec les autorités judiciaires concernées. Ces travaux se poursuivent actuellement. L'OLAF communique en permanence avec les États membres pour essayer d'améliorer le suivi au niveau national.

⁽⁴⁾ 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).



Figure 14: Mesures prises par les autorités judiciaires (AJ) nationales à la suite des recommandations de l'OLAF formulées entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2018

État membre	Aucune décision prise par les AJ (*) jusqu'ici	Décision(s) prise(s) par les AJ			Taux de mises en accusation
		Total	Affaires classées sans suite	Mises en accusation	
Autriche	2	4	3	1	25 %
Belgique	11	20	11	9	45 %
Bulgarie	9	13	12	1	8 %
Croatie	3	2	1	1	50 %
Chypre	3	2	2	0	0 %
Tchéquie	4	7	6	1	14 %
Danemark	1	3	2	1	33 %
Estonie	0	2	1	1	50 %
Finlande	1	3	3	0	0 %
France	11	4	3	1	25 %
Allemagne	14	19	15	4	21 %
Grèce	16	10	2	8	80 %
Hongrie	20	20	11	9	45 %
Irlande	1	2	2	0	0 %
Italie	21	23	12	11	48 %
Lettonie	1	4	3	1	25 %
Lituanie	2	6	2	4	67 %
Luxembourg	5	7	4	3	43 %
Malte	1	5	0	5	100 %
Pays-Bas	5	13	8	5	38 %
Pologne	14	9	2	7	78 %
Portugal	6	8	5	3	38 %
Roumanie	20	84	59	25	30 %
Slovaquie	5	12	9	3	25 %
Slovénie	3	1	0	1	100 %
Espagne	10	17	11	6	35 %
Suède	0	3	2	1	33 %
Royaume-Uni	19	16	12	4	25 %
Total général	208	319	203	116	36 %

(*) Sont également inclus dans la catégorie «Aucune décision prise» les dossiers qui se trouvent encore dans la «période de notification». Lorsque l'OLAF envoie une recommandation judiciaire à un État membre, l'autorité compétente doit rendre compte des mesures prises à la suite de la recommandation dans un délai de 12 mois.

5.3. Suivi disciplinaire

LES INSTITUTIONS DE L'UE PRENNENT DES MESURES POUR DONNER SUITE AUX ENQUÊTES INTERNES DE L'OLAF

Les recommandations disciplinaires qui sont formulées par l'OLAF concernent des fautes graves commises par des agents ou des fonctionnaires de l'UE ou des membres des institutions de l'UE et sont adressées à

l'autorité qui dispose de pouvoirs disciplinaires au sein de l'institution concernée. Lorsqu'il formule de telles recommandations, l'OLAF ne précise pas le type de mesures qui doivent être prises. Les autorités investies du pouvoir de nomination prennent parfois plusieurs mesures à la suite d'une seule recommandation de l'OLAF. Simultanément, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut associer plusieurs recommandations résultant de différentes enquêtes et imposer ensuite une sanction unique.

Figure 15: Mesures prises par les autorités investies du pouvoir de nomination à la suite des recommandations disciplinaires de l'OLAF formulées entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2018

Destinataire de la recommandation	Total	Aucune décision prise jusqu'ici	Décision prise	
			Classement sans suite	Mesure prise
Agences	9	0	4	5
Comité des régions	1	1	0	0
Conseil de l'Union européenne	1	0	0	1
EULEX Kosovo	1	0	1	0
Commission européenne	18	6	5	7
Cour des comptes européenne	2	0	0	2
Cour de justice de l'Union européenne	2	1	1	0
Comité économique et social européen	1	0	1	0
Service européen pour l'action extérieure	3	1	0	2
Banque européenne d'investissement	1	0	0	1
Parlement européen	7	4	0	3
Total	46	13	12	21



6. Politiques de lutte contre la fraude

Outre son travail d'enquête, l'OLAF participe également activement à l'élaboration des politiques antifraude de l'Union européenne. L'Office joue régulièrement un rôle de premier plan en matière de rédaction et de négociation des textes législatifs concernant la protection des intérêts financiers de l'UE contre la fraude et la corruption. Grâce à son expertise importante en matière d'enquête, l'OLAF peut soutenir les institutions de l'UE en renforçant un solide cadre juridique protégeant le budget de l'UE et l'argent des contribuables.

6.1. Améliorer la prévention et la détection de la fraude à l'échelle de l'UE: la nouvelle stratégie antifraude de la Commission 2019

Dans son paquet sur la gouvernance institutionnelle ⁽⁵⁾ du 21 novembre 2018, la Commission soulignait la nécessité d'améliorer la connaissance qu'ont les institutions de l'UE des principales causes de la fraude ainsi que des dernières tendances en la matière. Elle appelait au renforcement de la supervision par les institutions chargées de la lutte contre la fraude au sein même des services de la Commission.

Dans une perspective à plus long terme, la lutte contre la fraude doit pouvoir relever les défis émergents au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021–2027 à venir. Cela nécessitera l'adoption, à l'échelle de l'UE, d'une approche nouvelle et améliorée de la prévention, de la détection et des enquêtes en matière de fraude.

C'est pour cette raison que, tout au long de l'année 2018, l'OLAF a travaillé avec les directions générales de la Commission et les agences exécutives à la révision de la stratégie antifraude de la Commission. La nouvelle stratégie a été adoptée en avril 2019.

La nouvelle stratégie antifraude de la Commission (CAFS) repose sur une évaluation de l'ancienne stratégie, en place depuis 2011, et sur une estimation des risques de fraude réalisée par l'OLAF avec la participation active des services de la Commission et des agences exécutives. Ces services et agences sont responsables de leur propre système de contrôle interne et, à ce titre, sont en première ligne de la lutte contre la fraude. L'évaluation a notamment fait ressortir la nécessité de s'adapter à une situation en évolution (nouveaux mécanismes de financement, nouvelles tendances de la fraude, développement d'outils informatiques, etc.). La CAFS 2019 tient également compte des recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport spécial n° 01/2019 intitulé «Dépenses financées par l'UE: des mesures s'imposent pour lutter contre la fraude» (publié le 10 janvier 2019) ⁽⁶⁾.

Les axes prioritaires de la CAFS 2019 visent à renforcer les capacités de la Commission en matière d'analyse stratégique des données sur la fraude et le rôle de coordination de l'OLAF s'agissant de la gestion des risques de fraude par les services de la Commission et par les agences exécutives.

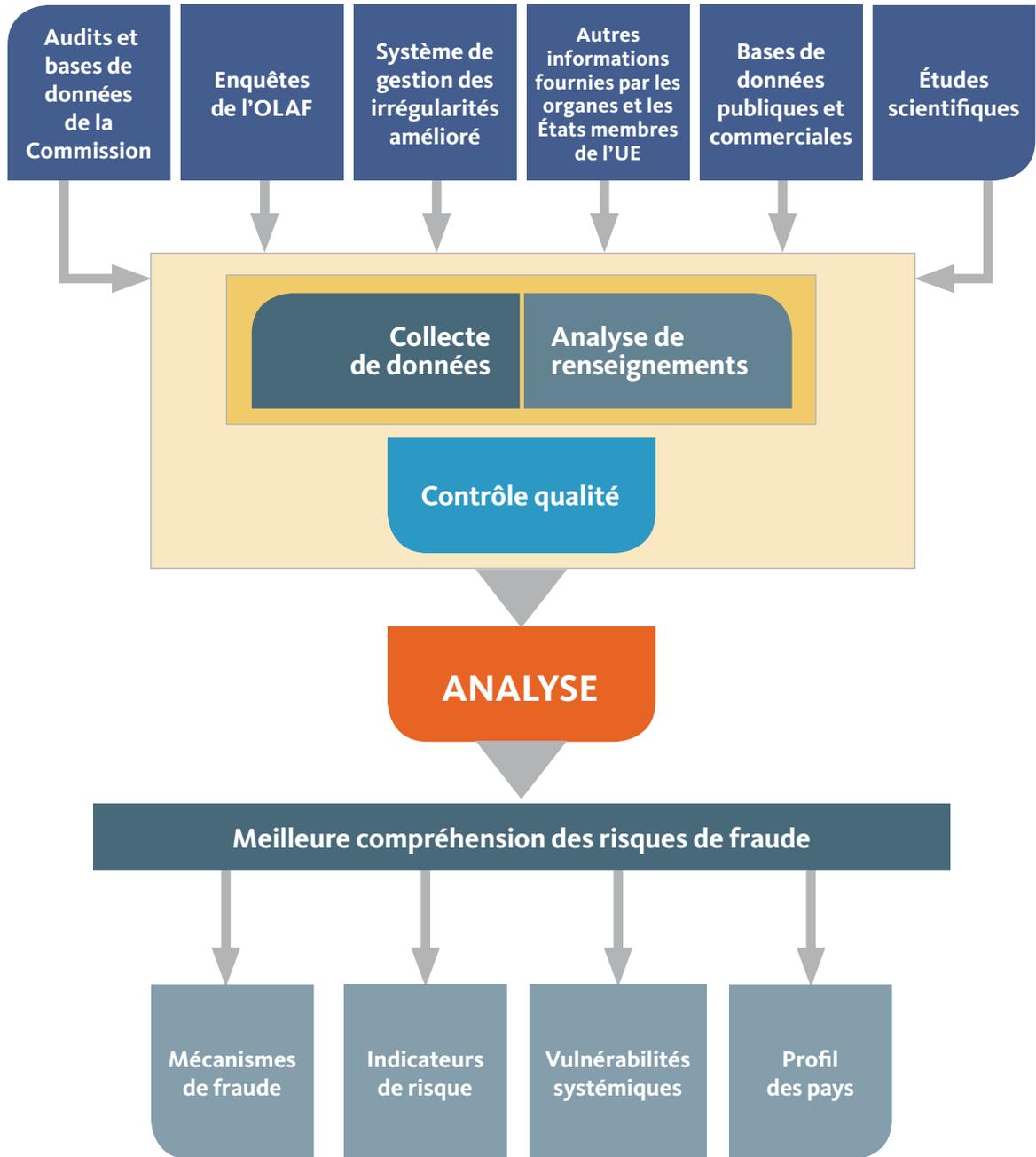
À l'avenir, la cohérence entre les stratégies antifraude des directions générales de la Commission sera garantie grâce au contrôle qualité obligatoire assuré par l'OLAF. L'OLAF aura également comme nouvelle tâche le suivi de la mise en œuvre des stratégies antifraude à l'échelle des services.

Des données fiables, complètes et exactes, et l'analyse de celles-ci forment la base du travail d'élaboration de politiques dûment fondées. L'OLAF recueille et analyse déjà des données sur la fraude et d'autres irrégularités, notamment en matière douanière et dans le domaine de la gestion partagée, où les États membres dépensent les financements de l'UE selon les règles de l'UE. Toutefois, la qualité de ces données doit être encore améliorée, et l'analyse des risques de fraude à partir de ces données devrait être plus exhaustive, afin de contribuer à un déploiement plus efficace des contrôles antifraude.

⁽⁵⁾ Communication à la Commission intitulée «Rationaliser et renforcer la gouvernance institutionnelle au sein de la Commission européenne» [C(2018) 7704 final] et communication à la Commission intitulée «La gouvernance au sein de la Commission européenne» [C(2018) 7703 final].

⁽⁶⁾ <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=48858>

Figure 16: Améliorer les opérations de collecte et d'analyse des données





À terme, cette analyse renforcée vise à améliorer la prévention, la détection et les enquêtes, par exemple grâce à des données de meilleure qualité sur les mécanismes de fraude et sur les vulnérabilités systémiques, ce qui peut se faire en mettant au point des indicateurs de risque propres à des régions ou à des secteurs particuliers et en enrichissant les connaissances sur les activités frauduleuses en général.

L'ensemble des services de la Commission et des agences exécutives contribueront à la mise en œuvre de la CAFS 2019, qui sera coordonnée par l'OLAF.

6.2. Révision du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 relatif à l'OLAF ⁽⁷⁾

Le règlement relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (ci-après le «règlement relatif à l'OLAF») ⁽⁸⁾ est le principal instrument juridique régissant les activités d'enquête de l'OLAF. En mai 2018, la Commission a adopté une proposition visant à le modifier. Dans le contexte de la création du Parquet européen, cette proposition tente de faire en sorte que l'OLAF soit équipé pour travailler en collaboration étroite avec le Parquet européen dans le cadre des opérations de détection et d'enquête concernant la fraude dans l'UE, et de garantir une forte complémentarité entre l'action pénale et l'action administrative à l'échelle de l'Union. Les modifications proposées sont également destinées à préciser les outils dont disposera l'OLAF pour mener les enquêtes administratives, en vue d'en garantir l'efficacité, en réponse aux conclusions de l'évaluation du règlement relatif à l'OLAF qui s'est terminée en octobre 2017 ⁽⁹⁾.

En ce qui concerne la future relation entre l'OLAF et le Parquet européen, la proposition définit le cadre d'une coopération étroite et complémentaire, de sorte que l'ensemble des moyens disponibles soient utilisés pour

protéger le budget de l'Union. Le Parquet européen mènera les enquêtes pénales et l'OLAF, pour sa part, continuera de mener les enquêtes administratives, qui — dans les États membres participant au Parquet européen — s'attacheront plus particulièrement à faciliter le recouvrement et la prévention de préjudices supplémentaires aux finances de l'UE par la prise de mesures administratives.

La proposition contient également un certain nombre de modifications ciblées destinées à améliorer l'efficacité des enquêtes de l'OLAF. Il s'agit de modifications indispensables pour renforcer le cadre dans lequel l'OLAF mène ses enquêtes, afin de perpétuer un OLAF fort et en parfait état de fonctionnement, qui complète la démarche de droit pénal du Parquet européen par des enquêtes administratives. L'accent est mis sur certains aspects à propos desquels le manque de clarté de certaines dispositions de l'actuel règlement relatif à l'OLAF crée des obstacles qui empêchent l'OLAF de travailler de manière efficace. Il s'agit notamment des contrôles et inspections sur place, de l'accès aux informations sur les comptes bancaires, de la fraude à la TVA et de la recevabilité des preuves recueillies par l'OLAF. Les modifications proposées visent à préciser le cadre juridique de l'OLAF et lui permettraient de travailler de manière plus efficace et plus cohérente dans toutes ses enquêtes.

Pour garantir à la fois une transition sans heurts vers le nouveau cadre institutionnel et une coopération efficace entre l'OLAF et le Parquet européen, le règlement modifié devrait être entré en vigueur lorsque le Parquet européen deviendra opérationnel ⁽¹⁰⁾. Les négociations législatives avec les colégislateurs en ce qui concerne cette proposition ont débuté en 2018 avec une analyse détaillée de la proposition de la Commission réalisée par le groupe de travail du Conseil sur la lutte contre la fraude.

6.3. Le Parquet européen

Voilà plus d'un an que le règlement concernant la création du Parquet européen a été publié ⁽¹¹⁾. La création d'un Parquet européen fort, efficace et indépendant représente une priorité pour la Commission et tout

⁽⁷⁾ COM(2018) 338 final — 2018/0170(COD).

⁽⁸⁾ 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).

⁽⁹⁾ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation de l'application du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 [COM(2017) 589 final].

⁽¹⁰⁾ Ce qui est actuellement envisagé pour la fin de 2020.

⁽¹¹⁾ 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).

particulièrement pour l'OLAF, en tant que service de la Commission coresponsable. Elle constitue une évolution fondamentale dans la lutte contre la fraude qui porte préjudice au budget de l'Union européenne, et marque un tournant décisif vers l'avènement d'un espace commun de justice pénale dans l'Union européenne.

La date de création du Parquet européen, prévue pour la fin de 2020, approchant, de nombreux développements essentiels ont eu lieu en 2018: le directeur administratif par intérim a été nommé, l'avis de vacance pour la sélection du chef du Parquet européen a été publié en novembre 2018 et la procédure de recrutement est en cours, ainsi que la procédure de sélection des procureurs européens dans les États membres. En outre, Malte et les Pays-Bas ont officiellement rejoint le Parquet européen au titre de la coopération renforcée, portant à 22 le nombre total des États membres participants.

6.4. Dispositions horizontales sur la protection des intérêts financiers de l'Union (dispositions PIF) dans toutes les propositions de la Commission relatives au CFP

En 2018, en étroite coopération avec les services ordonnateurs et centraux de la Commission, l'OLAF a introduit des dispositions standards sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne dans toutes les propositions législatives de la Commission pour les programmes de dépense en gestion directe, indirecte ou partagée de l'après-2020. Ces dispositions reflètent les exigences énoncées dans le règlement financier et rappellent, entre autres, que les intérêts financiers de l'Union doivent être protégés par la prise de mesures proportionnées, y compris la prévention, la détection et la correction des fraudes et autres irrégularités, ainsi que les enquêtes s'y rapportant. Toute personne ou entité qui reçoit des fonds de l'Union doit coopérer pleinement à la protection des intérêts financiers de l'Union et accorder les droits d'accès nécessaires à la Commission, à l'OLAF, au Parquet européen et à la Cour des comptes, et veiller à ce que tout tiers participant à l'exécution des fonds de l'Union accorde des droits équivalents.

6.5. Un nouveau programme de lutte contre la fraude financière

En mai 2018, la Commission a adopté une proposition de règlement établissant un nouveau programme de lutte antifraude de l'UE, destiné à prendre la succession du programme Hercule III pour la période 2021-2027.

La proposition portant sur le nouveau programme de lutte antifraude de l'UE est un projet ambitieux, qui combine le programme Hercule, déjà ancien, déployé en appui de la lutte contre la fraude depuis 2004, à deux autres activités établies de longue date dans le domaine de la lutte contre la fraude: le système d'information antifraude (AFIS), qui soutient l'assistance administrative mutuelle entre les autorités douanières des États membres pour empêcher et détecter la fraude en matière douanière, et le système de gestion des irrégularités, une plateforme informatique par le biais de laquelle les États membres peuvent signaler les irrégularités détectées portant préjudice au budget de l'UE.

En d'autres termes, le nouveau programme de lutte antifraude de l'UE inclura le financement d'un programme Hercule III amélioré et celui de l'AFIS et du système de gestion des irrégularités. Cette combinaison créera de la souplesse du point de vue tant du budget que de la gestion, et améliorera les synergies opérationnelles entre les activités combinées. Elle devrait permettre au programme de répondre plus aisément à des besoins nouveaux et imprévus durant les sept années du prochain cadre financier pluriannuel.

6.6. Renforcer la politique de l'UE relative à la lutte contre le commerce illicite du tabac

Non seulement l'OLAF lutte-t-il contre le commerce illicite du tabac d'un point de vue opérationnel, mais il contribue également à l'élaboration des politiques européennes dans ce domaine.

Le 23 mars 2018, l'OLAF et le Comité économique et social européen ont organisé conjointement, à Bruxelles, une conférence sur la lutte contre le tabac illicite, qui a réuni 130 parties prenantes, parmi lesquelles des décideurs politiques, des représentants des forces de l'ordre et des services de douanes, des ONG spécialisées dans les questions de santé, des



associations de consommateurs, des universitaires et des représentants du secteur. Cette conférence a montré que le commerce illicite du tabac représente un défi majeur pour la société dans son ensemble, qui a une incidence sur les politiques de l'Union en matière de fiscalité, de santé et de sécurité. Une approche holistique est nécessaire pour lutter efficacement contre le commerce illicite du tabac, et exigera vraisemblablement la prise de mesures ciblant à la fois l'offre (par exemple en renforçant la coopération douanière internationale) et la demande (par exemple en sensibilisant le consommateur) sur le marché illicite. À cet égard, l'importance du protocole à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac (CCLAT) visant à éliminer le commerce illicite des produits du tabac en tant que nouvel outil clé de la lutte contre le commerce illicite du tabac à l'échelle mondiale a été soulignée.

La première réunion des parties au protocole à la CCLAT pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac s'est tenue à Genève en octobre 2018. Il s'agissait d'un événement historique marquant l'entrée en vigueur du protocole en tant que traité dédié à la lutte mondiale contre la contrebande. Cet événement marquait l'aboutissement d'années d'engagement de l'UE, avec l'OLAF en tant que service chef de file, commençant par la création du protocole à l'issue de la phase de négociation et se terminant par son entrée en vigueur le 25 septembre 2018.

L'UE maintient son engagement pour le succès du protocole à la CCLAT et contribuera activement au travail de préparation de la deuxième réunion des parties, en 2020, se concentrant sur la sécurisation de la chaîne logistique des produits du tabac et sur la coopération internationale. L'UE continuera de promouvoir la ratification du protocole, tout particulièrement dans les pays d'origine et de transit concernés, qui se trouvent sur les principales voies de contrebande.

Le 7 décembre 2018, la Commission a également présenté le deuxième plan d'action pour lutter contre le commerce illicite du tabac. Celui-ci s'appuie sur la stratégie présentée en 2013 ⁽¹²⁾ tout en actualisant un certain nombre de points. Couvrant la période 2018-2022, ce deuxième plan d'action propose:

- d'exploiter pleinement le potentiel du nouveau protocole à la CCLAT en tant qu'instance et instrument international de lutte contre le commerce illicite du tabac, en jouant un rôle de premier plan dans sa mise en œuvre, à la suite de son entrée en vigueur le 25 septembre 2018;
- de mobiliser les principaux pays d'origine et de transit au moyen des différents cadres de coopération disponibles pour l'Union européenne, afin de limiter l'offre qui arrive effectivement à nos frontières;
- de concentrer les efforts sur une partie des matières premières principales entrant dans la fabrication illicite de produits du tabac, du tabac brut aux filtres de cigarettes en passant par le matériel de fabrication et de conditionnement; et
- de sensibiliser les consommateurs aux risques encourus en achetant des produits illicites du tabac et aux liens directs avec la criminalité organisée, en tant que moyen pour réduire la demande.

(12) COM(2013) 324 final.

7. Relations avec le comité de surveillance

Le comité de surveillance de l'OLAF est un organe composé de cinq experts externes indépendants, mis en place pour renforcer et garantir l'indépendance de l'OLAF en surveillant régulièrement la mise en œuvre de la fonction d'enquête de l'OLAF. Ses membres sont désignés d'un commun accord par le Parlement, le Conseil et la Commission.

À l'heure actuelle, les membres sont les suivants: M. Jan Mulder (président), M. Petr Klement, M^{me} Grażyna Stronikowska, M^{me} Helena Fazenda et M. Rafael Muñoz. Conformément au règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, les membres sont assistés par un secrétariat assuré par la Commission.

Le directeur général de l'OLAF tient le comité de surveillance régulièrement informé des activités de l'Office, de la mise en œuvre de sa fonction d'enquête et des mesures prises à titre de suivi des enquêtes.

En 2018, conformément au règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, l'OLAF a mis à la disposition du comité plus de 486 documents contenant des informations sur des enquêtes dont la durée est supérieure à 12 mois. L'OLAF a également informé le comité des recommandations judiciaires adressées aux autorités nationales compétentes, ainsi que des dossiers dans lesquels des informations ont été transmises aux

autorités judiciaires nationales lors du classement sans suite de l'affaire. En 2018, le comité et son secrétariat ont pu accéder sans restriction à 64 dossiers du système de gestion des dossiers de l'OLAF.

Sur la base des informations fournies par l'OLAF, le comité émet des avis destinés au directeur général de l'OLAF et fait un rapport aux institutions de l'UE. En 2018, le comité de surveillance a émis l'avis 1/2018, concernant l'avant-projet de budget de l'OLAF pour 2019, et a transmis ses observations au Parlement et au Conseil sur la modification du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013.

Dans ses avis, le comité de surveillance formule des recommandations à l'intention du directeur général. L'OLAF fait rapport chaque année au comité sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces recommandations. Dans son rapport de 2018, l'OLAF a estimé que cinq recommandations sur dix avaient été mises en œuvre, que quatre étaient en cours de mise en œuvre et qu'une était sans objet.

D'autres précisions sur les travaux du comité figurent dans son rapport d'activité annuel. Ce rapport ainsi que les réponses de l'OLAF et d'autres informations sont publiquement accessibles sur le site internet de l'OLAF.



8. Protection des données, contrôles de la légalité et réclamations

La protection des données à caractère personnel a toujours été une priorité pour l'OLAF. Créé en tant qu'organisme d'enquête indépendant, l'OLAF a pris l'ensemble des mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre efficace des prescriptions du cadre juridique applicable, y compris les recommandations du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD). Les décisions et recommandations du CEPD ont des répercussions importantes sur la façon dont l'OLAF mène ses activités d'enquête, telles que les contrôles sur place ou l'examen légal des médias numériques. L'OLAF nomme son propre délégué à la protection des données, qui fournit des conseils et aide l'OLAF à appliquer des normes élevées de protection des données.

En décembre 2018, le nouveau règlement (UE) 2018/1725 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les

institutions, organes et organismes de l'Union ⁽¹³⁾ est entré en vigueur. L'OLAF s'est engagé à montrer l'exemple. Il a proposé des activités de sensibilisation au niveau interne et pris des mesures visant à la mise en œuvre efficace des nouvelles règles applicables à la protection des données. Dans ce contexte, la Commission a adopté une décision fixant des règles internes concernant le traitement des données à caractère personnel par l'OLAF ⁽¹⁴⁾. Cette initiative garantit le respect du droit fondamental à la

⁽¹³⁾ Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO L 295 du 21.11.2018, p. 39).

⁽¹⁴⁾ Décision (UE) 2018/1962 de la Commission du 11 décembre 2018 établissant les règles internes concernant le traitement des données à caractère personnel par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) en ce qui concerne la fourniture d'informations aux personnes concernées et la limitation de certains de leurs droits conformément à l'article 25 du règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil (JO L 315 du 12.12.2018, p. 41).



protection des données à caractère personnel, comme le prévoit l'article 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte»), tout en permettant à l'Office d'assurer la confidentialité de ses enquêtes ainsi que de veiller à la protection des droits et libertés des personnes concernées, des témoins et des informateurs. Cette décision énonce les conditions dans lesquelles l'OLAF informe les personnes concernées de toute activité qui prévoit le traitement de leurs données à caractère personnel, répond à leurs demandes d'exercer leurs droits d'accès, de rectification, d'effacement ou de traitement limité de leurs données, et communique une violation de données à caractère personnel. Le fait que le délégué à la protection des données de l'OLAF (ou, selon les cas, le délégué à la protection des données de la Commission ou de l'agence) prend part à la procédure du début à la fin garantit un examen indépendant des restrictions appliquées. En outre, la codification des pratiques et procédures établies de l'OLAF dans la décision précitée assure un degré élevé de sécurité juridique à l'ensemble des personnes concernées, respectant ainsi également les conditions relatives à la qualité de «loi» qui procèdent de la jurisprudence.

En 2018, l'OLAF a maintenu son engagement à assurer la fourniture en temps utile d'informations pertinentes aux personnes concernées. L'OLAF a reçu et traité onze demandes d'accès à des données à caractère personnel ainsi que deux demandes d'effacement. Toutes ont été traitées en temps opportun. L'OLAF n'a reçu aucune nouvelle réclamation du CEPD au cours de 2018. Une allégation de violation présumée n'a pas été étayée.

L'OLAF REÇOIT UN TRÈS FAIBLE NOMBRE DE RÉCLAMATIONS CONCERNANT SES ACTIVITÉS D'ENQUÊTE

RÉCLAMATIONS TRANSMISES À L'OLAF

Les personnes concernées par une enquête de l'OLAF peuvent adresser une réclamation directement au directeur général de l'OLAF, et ce sans préjudice du droit des citoyens de saisir le Médiateur européen ou de porter des questions concernant des enquêtes de l'OLAF devant les juridictions européennes ou nationales.

En 2018, le directeur général a reçu cinq réclamations de personnes mises en cause dans des enquêtes de l'OLAF, pour des problèmes ayant trait au traitement de leurs garanties de procédure. Ces cinq réclamations ont été traitées par les services compétents au sein de l'Office.

Les fonctionnaires et autres agents de l'UE peuvent également soumettre à l'OLAF une réclamation au sens de l'article 90 *bis* du statut contre un acte de l'Office leur faisant grief en rapport avec une enquête de l'Office. En 2018, l'OLAF a fourni une réponse motivée à une réclamation au sens de l'article 90 *bis* reçue à la fin de 2017.

MÉDIATEUR EUROPÉEN

En 2018, le Médiateur européen a ouvert 16 nouvelles enquêtes concernant des réclamations impliquant l'OLAF. Deux d'entre elles portaient sur les garanties de procédure dans les enquêtes de l'OLAF. L'une des deux a été clôturée au cours de l'année sans constat de mauvaise administration. Dans cette même affaire, le Médiateur a cependant estimé que l'OLAF aurait pu mieux expliquer pourquoi il avait pris certaines mesures d'enquête plutôt que d'autres, et, par conséquent, a formulé deux suggestions à l'intention de l'OLAF pour qu'il s'améliore à cet égard.

Sept de ces nouvelles enquêtes portaient sur l'absence de réponse de l'OLAF à des demandes transmises par des citoyens. Étant donné que l'OLAF a fini par répondre à ces demandes, le Médiateur a clôturé six d'entre elles au cours de l'année, jugeant que l'OLAF avait réglé la question.

Cinq autres nouvelles enquêtes ouvertes en 2018 concernaient des demandes d'accès du public à des documents fondées sur le règlement (CE) n° 1049/2001⁽¹⁵⁾. Le Médiateur a clôturé quatre d'entre elles au cours de l'année, ayant constaté que l'OLAF n'avait pas fait preuve de mauvaise administration lorsqu'il avait refusé d'accorder l'accès du public aux documents demandés. Dans l'une de ces enquêtes, le Médiateur a également fait deux suggestions à l'OLAF destinées à améliorer sa manière de répondre à ce type de demandes.

Deux autres enquêtes ouvertes en 2018 concernaient, l'une, l'accès à un dossier d'enquête par la personne concernée, l'autre, une décision de l'OLAF de ne pas ouvrir d'enquête. Le Médiateur a clôturé ces enquêtes, étant arrivé à la conclusion que le refus de l'OLAF d'accorder à une personne concernée l'accès au dossier d'enquête, d'une part, et sa décision de ne pas ouvrir d'enquête au vu des circonstances, d'autre part, étaient justifiés.

⁽¹⁵⁾ Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145 du 31.5.2001, p. 43).



La Cour de justice de l'Union européenne à Luxembourg.

En 2018, le Médiateur a également clôturé quatre enquêtes ouvertes au cours des années précédentes.

JURISPRUDENCE IMPORTANTE DES JURIDICTIONS EUROPÉENNES

Certaines matières liées à des enquêtes de l'OLAF ont également été portées devant les juridictions européennes dans un nombre d'affaires très limité. De manière générale, cela arrive dans le contexte d'une procédure contentieuse contre des mesures prises par la Commission ou d'autres institutions, organes ou agences sur la base de recommandations formulées par l'OLAF, telles qu'un recouvrement financier ou une procédure disciplinaire.

Dans l'affaire Sigma Orionis/Commission ⁽¹⁶⁾, le Tribunal a précisé quel droit s'appliquait aux contrôles et vérifications sur place réalisés par l'OLAF.

Le Tribunal a jugé qu'en l'absence d'opposition de l'opérateur concerné, les contrôles et vérifications sur place sont réalisés par l'OLAF sur la base des règlements (UE, Euratom) n° 883/2013 et (Euratom, CE)

n° 2185/96 ⁽¹⁷⁾, et d'une habilitation délivrée par écrit par le directeur général de l'OLAF.

Le droit de l'Union prévaut sur le droit national lorsqu'une matière est régie par les règlements (UE, Euratom) n° 883/2013 ou (Euratom, CE) n° 2185/96.

En outre, le Tribunal estime que les dispositions du règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 relatives à l'éventuelle opposition à un contrôle par l'opérateur économique concerné n'incluent pas l'existence d'un «droit de s'opposer» mais prévoient simplement le fait que le contrôle puisse être imposé à l'opérateur économique avec l'assistance des autorités nationales et sur la base du droit national.

S'agissant des garanties de procédure, le Tribunal a rappelé que l'OLAF est tenu de respecter les droits fondamentaux établis par le droit de l'Union, notamment la charte.

Cette précision importante apportée par le Tribunal quant au droit qui s'applique durant les contrôles sur place contribue à améliorer l'efficacité des enquêtes de l'OLAF.

⁽¹⁶⁾ Arrêt du Tribunal du 3 mai 2018 dans l'affaire T-48/16, Sigma Orionis/Commission (ECLI:EU:T:2018:245).

⁽¹⁷⁾ Règlement (Euratom, CE) n° 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 (JO L 292 du 15.11.1996, p. 2)

9. Effectifs et budget

INVESTIR DANS LE PERSONNEL

Dans le contexte des réductions générales du personnel et des budgets du service public de l'UE, les effectifs de l'OLAF ont continué de diminuer en 2018. À la fin de 2018, le nombre total des membres du personnel de l'OLAF et des postes vacants disponibles s'élevait à 389, ce qui représente une baisse de 4 % par rapport à 2017. Malgré cela, l'OLAF a fait tout ce qui était en son pouvoir pour maintenir les ressources en personnel affectées à la lutte contre la fraude et à l'élaboration des politiques antifraude, et les réductions d'effectifs ont principalement touché des fonctions générales comme les ressources humaines, la gestion financière et la gestion des infrastructures des technologies de l'information et de la communication (TIC).

Les membres du personnel de l'OLAF ont dû s'adapter à une augmentation structurelle de leur charge de travail, tout en maintenant la qualité et l'efficacité des enquêtes. Dans un contexte de ressources limitées, l'OLAF compte

sur l'étendue des compétences et la diversité des expériences professionnelles de son personnel. Gérer efficacement un grand nombre d'enquêtes dans divers domaines et pays nécessite un niveau élevé d'expertise, la connaissance d'un large éventail de langues ainsi qu'un engagement à défendre les intérêts des contribuables. Deux concours spécialisés dans le domaine des enquêtes ont été finalisés en 2017, ce qui permet à l'OLAF de disposer d'une liste de 45 lauréats qui possèdent l'expérience et les qualifications professionnelles appropriées. En 2018, l'OLAF a pratiquement doublé le nombre de personnes qu'il a recrutées: 42 contre 23 l'année précédente.

L'OLAF investit en permanence dans l'évolution de carrière. Le personnel de l'OLAF a la possibilité de participer à des formations organisées par la Commission ou externes, à des séances de mentorat ou encore à des déjeuners-débats et des ateliers de midi, afin de poursuivre son développement professionnel et personnel. L'OLAF s'engage également à investir dans la formation de son équipe de direction, afin d'assurer un encadrement d'excellence.



Les directeurs et le directeur général (au centre) de l'OLAF.

Figure 17: Nombre et ventilation des effectifs de l'OLAF de 2011 à 2018

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tableau des effectifs — postes occupés	351	347	350	362	356	336	318	318
Tableau des effectifs — postes vacants	33	35	34	18	11	24	32	27
Personnel externe	53	53	56	59	55	55	55	44
Total	437	435	440	439	422	415	405	389



Figure 18: Organigramme (31.12.2018)

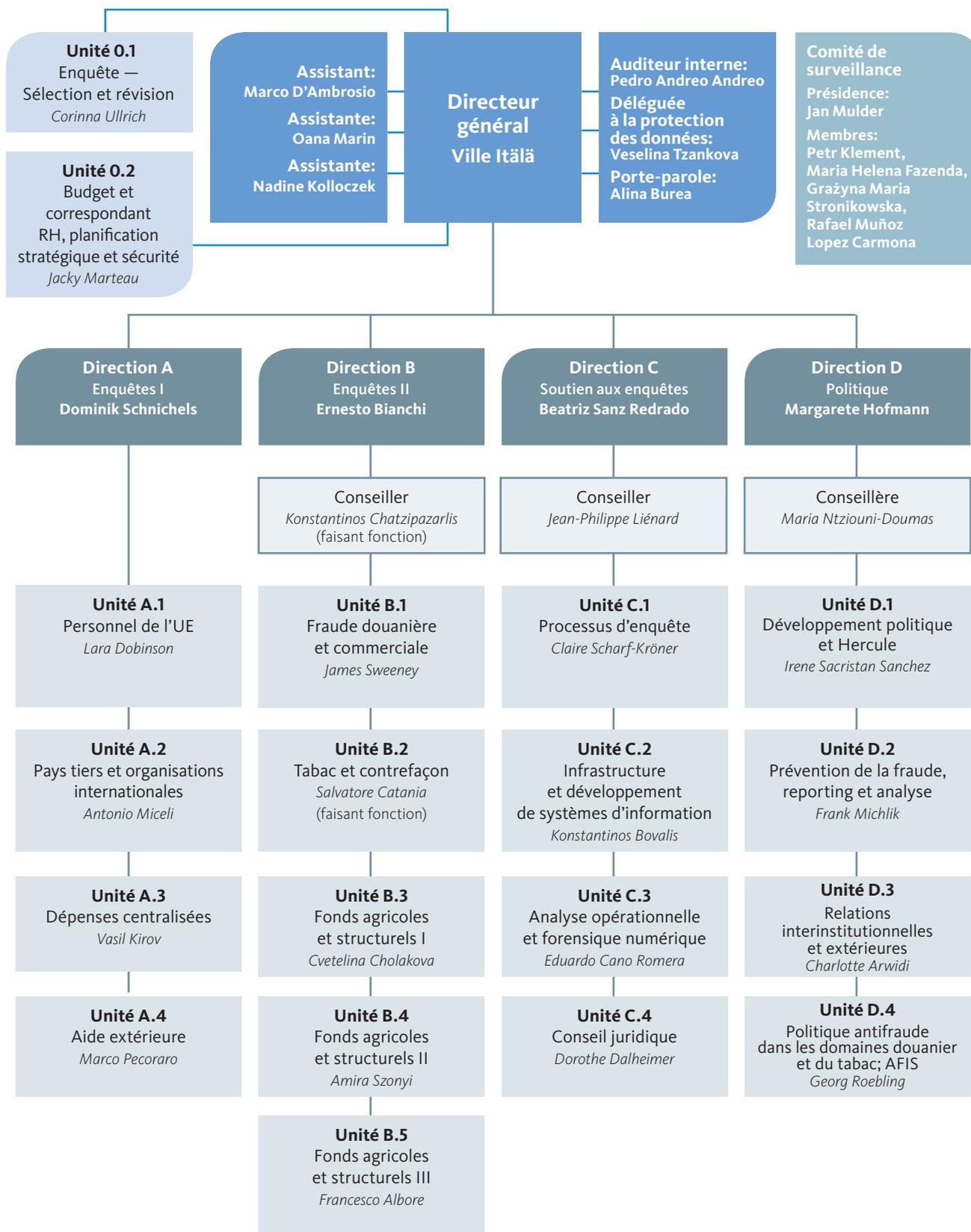


Figure 19: Budget administratif de l'OLAF en 2018 (en millions d'EUR)

Fonctionnaires et agents de l'UE	40,9
Infrastructures	7,0
TIC	4,9
Agents externes (personnel contractuel, experts nationaux détachés et travailleurs intérimaires)	2,5
Missions effectuées	1,4
Mesures antifraude	1,9
Formation, réunions et comités	0,5
Total	59,1



10. Annexe statistique: données supplémentaires sur les activités d'enquête de l'OLAF

La présente annexe propose des données supplémentaires détaillées sur les activités d'enquête de l'OLAF en 2018, en complément des indicateurs clés déjà mentionnés aux chapitres 2 et 5.

Figure 20: **Activités d'enquête de l'OLAF**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Informations reçues	975	1 041	1 264	1 294	1 417	1 372	1 136	1 295	1 211
Enquêtes ouvertes	152	146	431	253	234	219	219	215	219
Enquêtes clôturées	136	154	266	293	250	304	272	197	167
Recommandations formulées	172	175	199	353	397	364	346	309	256

Figure 21: **Sélections réalisées et durée (*)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sélections réalisées	886	926	1 770	1 247	1 353	1 442	1 157	1 111	1 259
Durée moyenne (en mois) de la phase de sélection	6,3	6,8	1,4	1,8	2,0	1,7	1,7	2,4	2,6

(*) Depuis l'introduction, à la fin de 2016, d'un nouveau système de gestion des dossiers, le traitement des informations reçues dure plus longtemps. Cela explique pourquoi la durée moyenne de la phase de sélection est passée à 2,6 mois en 2018. Toutefois, cette durée moyenne devrait diminuer.

Figure 22: **Durée moyenne des enquêtes clôturées et en cours (en mois)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Durée moyenne des enquêtes	20,8	22,4	17,3	17,5	18,1	18,7	17,2	15,8	16,4
Durée moyenne de la phase de sélection correspondant à ces dossiers	6,4	6,9	6,3	4,3	2,9	2,3	1,7	1,8	2,2
Durée totale moyenne des dossiers	27,2	29,3	23,6	21,8	21,0	21,0	18,9	17,6	18,6

Figure 23: **Durée moyenne des enquêtes clôturées uniquement (en mois)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Durée moyenne des enquêtes	22,9	27,0	22,5	22,3	23,3	25,1	23,2	21,9	23,1
Durée moyenne de la phase de sélection correspondant à ces dossiers	5,6	6,1	7,5	5,9	3,6	2,8	1,8	1,7	1,9
Durée totale moyenne des dossiers	28,5	33,1	30,0	28,2	26,9	27,9	25,0	23,6	25,0

Figure 24: Pourcentage des enquêtes en cours d'une durée supérieure à 20 mois

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pourcentage des enquêtes en cours d'une durée supérieure à 20 mois	41 %	38 %	22 %	30 %	30 %	22 %	20 %	22 %	22 %

Figure 25: Recommandations formulées

Recommandations par type	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Financières	62	63	116	233	253	220	209	195	168
Judiciaires	67	73	54	85	101	98	87	80	48
Disciplinaires	10	16	25	24	15	16	18	10	18
Administratives	33	23	4	11	28	30	32	24	22
Total	172	175	199	353	397	364	346	309	256

Figure 26: Informations reçues, par source

Source	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Privée	594	767	889	889	959	933	756	889	807
Publique	381	274	375	405	458	439	380	404	404
Total	975	1 041	1 264	1 294	1 417	1 372	1 136	1 293	1 211



Figure 27: Informations reçues des États membres en 2018

État membre	Source publique	Source privée	Total
Autriche	1	3	4
Belgique	6	12	18
Bulgarie	3	45	48
Croatie	0	26	26
Chypre	0	1	1
Tchéquie	0	21	21
Danemark	0	4	4
Estonie	0	0	0
Finlande	1	2	3
France	2	14	16
Allemagne	1	28	29
Grèce	3	26	29
Hongrie	1	32	33
Irlande	0	6	6
Italie	0	23	23
Lettonie	2	1	3
Lituanie	3	3	6
Luxembourg	0	2	2
Malte	0	3	3
Pays-Bas	2	3	5
Pologne	0	35	35
Portugal	1	12	13
Roumanie	2	56	58
Slovaquie	3	24	27
Slovénie	1	3	4
Espagne	5	27	32
Suède	0	3	3
Royaume-Uni	0	6	6
Total	37	421	458

Aperçu des figures

Figure 1: Dépenses de l'UE en 2018.....	11
Figure 2: Recettes de l'UE en 2018.....	11
Figure 3: Activités d'enquête de l'OLAF en 2018.....	12
Figure 4: Enquêtes sur l'utilisation des fonds de l'Union gérés ou dépensés intégralement ou en partie au niveau national ou régional clôturées en 2018.....	13
Figure 5: Enquêtes en cours à la fin de 2018, réparties par secteur.....	13
Figure 6: Nombre de cigarettes saisies avec l'aide de l'OLAF (arrondi au million d'unités).....	22
Figure 7: Enquêtes sur le personnel de l'UE et les membres des institutions de l'UE clôturées en 2018.....	24
Figure 8: Les quatre étapes de la fraude à l'utilisation des fonds européens.....	27
Figure 9: Fraude dans le domaine informatique.....	30
Figure 10: Fraude tournante à la TVA.....	32
Figure 11: Montant dont le recouvrement financier a été recommandé par l'OLAF en 2018 (en millions d'EUR).....	38
Figure 12: Irrégularités détectées par les États membres/l'OLAF et leur impact financier dans le domaine des ressources propres traditionnelles pour la période 2014-2018.....	40
Figure 13: Irrégularités détectées par les États membres/l'OLAF et leur impact financier dans les domaines des Fonds structurels et d'investissement européens et de l'agriculture pour la période 2014-2018.....	41
Figure 14: Mesures prises par les autorités judiciaires (AJ) nationales à la suite des recommandations de l'OLAF formulées entre le 1 ^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2018.....	43
Figure 15: Mesures prises par les autorités investies du pouvoir de nomination à la suite des recommandations disciplinaires de l'OLAF formulées entre le 1 ^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2018.....	44
Figure 16: Améliorer les opérations de collecte et d'analyse des données.....	46
Figure 17: Nombre et ventilation des effectifs de l'OLAF de 2011 à 2018.....	54
Figure 18: Organigramme (31.12.2018).....	55
Figure 19: Budget administratif de l'OLAF en 2018 (en millions d'EUR).....	56
Figure 20: Activités d'enquête de l'OLAF.....	57
Figure 21: Sélections réalisées et durée.....	57
Figure 22: Durée moyenne des enquêtes clôturées et en cours (en mois).....	57
Figure 23: Durée moyenne des enquêtes clôturées uniquement (en mois).....	57
Figure 24: Pourcentage des enquêtes en cours d'une durée supérieure à 20 mois.....	58
Figure 25: Recommandations formulées.....	58
Figure 26: Informations reçues, par source.....	58
Figure 27: Informations reçues des États membres en 2018.....	59

COMMENT PRENDRE CONTACT AVEC L'UNION EUROPÉENNE?

En personne

Dans toute l'Union européenne, des centaines de centres d'information Europe Direct sont à votre disposition. Pour connaître l'adresse du centre le plus proche, visitez la page suivante: https://europa.eu/european-union/contact_fr

Par téléphone ou courrier électronique

Europe Direct est un service qui répond à vos questions sur l'Union européenne. Vous pouvez prendre contact avec ce service:

- par téléphone:
 - via un numéro gratuit: 00 800 6 7 8 9 10 11 (certains opérateurs facturent cependant ces appels),
 - au numéro de standard suivant: +32 22999696;
- par courrier électronique via la page https://europa.eu/european-union/contact_fr

COMMENT TROUVER DES INFORMATIONS SUR L'UNION EUROPÉENNE?

En ligne

Des informations sur l'Union européenne sont disponibles, dans toutes les langues officielles de l'UE, sur le site internet Europa à l'adresse https://europa.eu/european-union/index_fr

Publications de l'Union européenne

Vous pouvez télécharger ou commander des publications gratuites et payantes à l'adresse <https://publications.europa.eu/fr/publications>. Vous pouvez obtenir plusieurs exemplaires de publications gratuites en contactant Europe Direct ou votre centre d'information local (https://europa.eu/european-union/contact_fr).

Droit de l'Union européenne et documents connexes

Pour accéder aux informations juridiques de l'Union, y compris à l'ensemble du droit de l'UE depuis 1952 dans toutes les versions linguistiques officielles, consultez EUR-Lex à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu>

Données ouvertes de l'Union européenne

Le portail des données ouvertes de l'Union européenne (<http://data.europa.eu/euodp/fr>) donne accès à des ensembles de données provenant de l'UE. Les données peuvent être téléchargées et réutilisées gratuitement, à des fins commerciales ou non commerciales.



Office des publications
de l'Union européenne