Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/4091

18.7.2025

RAPPORT D'ACTIVITÉ DU COMITÉ DE SURVEILLANCE DE L'OLAF — 2024

(C/2025/4091)

Membres du comité

Angelo Maria Quaglini
Président du comité de surveillance de l'OLAF
Membre du comité depuis le 23 septembre 2022

Juge à la Cour des comptes, Italie

Dušan Sterle
Membre du comité depuis le 28 mars 2022

Ministre conseiller au ministère des affaires étrangères et européennes, Slovénie.

Ancien directeur du bureau de contrôle budgétaire de la République de Slovénie, ministère des finances, Slovénie

Marita Salgrāve
Membre du comité depuis le 23 septembre 2022

Directrice, Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI), institutions supérieures de contrôle professionnelles et pertinentes

Ancienne membre du conseil et directrice de l'audit, Organe suprême d'audit, Lettonie

Ancienne directrice exécutive de l'agence centrale des finances et des contrats, ministère des finances, Lettonie

Teresa Anjinho
Membre du comité du 23 septembre 2022 au 7 février 2025

Ancienne médiatrice adjointe et experte indépendante en droits de l'homme, Portugal

Thierry Cretin
Membre du comité du 9 septembre 2022 au 22 juillet 2024

Ancien membre du corps judiciaire français (juge d'instruction, procureur adjoint, procureur général). Ancien directeur de la DG Justice et consommateurs et de la DG Migration et affaires intérieures de la Commission européenne

Avant-propos

L'année 2024 a été très productive pour le comité de surveillance de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Le comité a adressé quatre avis détaillés au directeur général de l'OLAF, dont deux avis relatifs aux pouvoirs de l'OLAF quant à la conduite d'enquêtes internes. Le comité a également été consulté et a formulé ses observations sur un projet révisé de lignes directrices sur les procédures d'enquête (LDPE) de l'OLAF, conformément à l'article 17, paragraphe 8, du règlement (UE, Euratom) nº 883/2013 (ci-après le «règlement relatif à l'OLAF»). Le comité a été en mesure d'accomplir ses tâches de contrôle avec un degré élevé d'efficacité et de dévouement.

En février 2024, le comité a rendu son premier avis sur les enquêtes complémentaires menées par l'OLAF. Cet avis portait sur les enquêtes complémentaires menées par l'OLAF depuis juin 2021, date à laquelle le Parquet européen est devenu opérationnel. Il visait à mieux comprendre l'évolution de la coopération de l'OLAF avec le Parquet européen. Dans ses conclusions, le comité a salué les réels efforts consentis par le Parquet européen et l'OLAF pour assurer la réussite de ce nouveau mécanisme de lutte contre la fraude. Le comité a adressé deux recommandations à l'OLAF en vue de rendre sa coopération et ses échanges avec le Parquet européen plus transparents et de renforcer les bonnes pratiques administratives pertinentes. Compte tenu du caractère évolutif des enquêtes complémentaires, le comité a également assuré le suivi de 52 enquêtes complémentaires menées par l'OLAF en 2024 et examiné la manière dont ses recommandations ont été mises en œuvre. Le présent rapport annuel donne des informations supplémentaires sur le déroulement des enquêtes complémentaires et sur leur rôle essentiel dans la coopération entre les deux principaux piliers de l'architecture antifraude de l'UE, à savoir l'OLAF et le Parquet européen.

En mai 2024, le comité a rendu un avis sur l'avant-projet de budget de l'OLAF pour l'exercice 2025. Dans cet avis, il était indiqué que l'avant-projet de budget de l'OLAF pour 2025 avait augmenté de 5 % par rapport à 2024. Le comité a conclu que les augmentations proposées pour certaines lignes budgétaires étaient justifiées et conformes aux orientations de la Commission pour l'élaboration de son projet de budget pour l'exercice 2025. Le comité a également insisté sur l'importance de maintenir la capacité de l'OLAF à effectuer des contrôles sur place et de maintenir son budget consacré aux technologies de l'information et de la communication. Dans son avis, le comité a également souligné la nécessité de disposer de ressources humaines suffisantes et s'est félicité des ressources supplémentaires allouées au rôle de l'OLAF dans le cadre de la facilité pour l'Ukraine.

Deux autres avis portaient sur des questions juridiques relatives à la compétence d'enquête de l'OLAF. Dans son avis nº 4/2024, le comité a examiné si l'OLAF avait le pouvoir d'enquêter sur les députés au Parlement européen et sur les membres des institutions, organes ou organismes de l'Union pour des infractions graves liées à l'exercice de leurs activités professionnelles, même lorsque les infractions ne semblent pas porter atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Le comité a conclu que l'arrêt Dalli avait établi que l'OLAF était compétent pour mener ce type d'enquête interne et que cette compétence découlait directement de l'article 1er, paragraphe 4, du règlement relatif à l'OLAF. Le comité a estimé que la prochaine révision du règlement relatif à l'OLAF serait le moment opportun pour aligner pleinement l'article 1er, paragraphe 4, du règlement sur l'arrêt rendu par le Tribunal dans l'affaire Dalli. La clarification ainsi apportée permettrait de lever toute ambiguïté quant à la compétence de l'OLAF pour mener des enquêtes internes sur les membres des institutions, organes ou organismes de l'Union, même lorsque les infractions ne portent pas atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

Le deuxième avis, qui a été formellement adopté en janvier 2025, mettait l'accent sur le rôle et les pouvoirs de l'OLAF dans les enquêtes sur les comportements inappropriés et le harcèlement au sein des institutions, organes ou organismes de l'Union. Le comité a examiné 20 affaires de harcèlement que l'OLAF avait rejetées (enquêtes non ouvertes) au cours des cinq dernières années (2018-2023) ainsi que 9 enquêtes sur des faits de harcèlement qui ont été achevées au cours de la même période. L'objectif de l'avis était d'évaluer si l'OLAF était l'organe approprié pour mener de telles enquêtes et si ses interventions apportaient une «valeur ajoutée».

Le comité a poursuivi et complété l'analyse des projets de LDPE. Le comité a formellement adopté son avis en novembre 2024. Pour le comité, la révision des LDPE est une tâche très importante pour l'OLAF, car elle devrait conduire à l'adoption de lignes directrices actualisées, détaillées, claires et complètes. Les recommandations du comité visent essentiellement à garantir le respect des principes suivants: i) un délai raisonnable et la conduite continue des enquêtes; ii) un processus décisionnel clair; iii) l'application des garanties de procédure; iv) la transparence; et v) l'égalité de traitement des personnes au cours des enquêtes. Le comité remercie l'OLAF pour le dialogue constructif et la transparence de leurs échanges. Il se dit toutefois préoccupé par l'annonce, au début de l'année 2025, du report de l'adoption de la version finale des LDPE. Le comité estime que ce retard est injustifié, compte tenu des progrès importants déjà accomplis par l'OLAF et du temps et des efforts considérables déjà consacrés à cette révision par l'OLAF et toutes les parties prenantes qui ont apporté une contribution précieuse.

Le comité a continué de procéder au contrôle de la durée des enquêtes de l'OLAF, dont les résultats figurent dans le présent rapport annuel.

Il convient également de noter qu'en juillet 2024, un membre du comité a démissionné et que le comité a poursuivi ses activités avec quatre membres jusqu'en décembre 2024.

En conclusion, je tiens, au nom des membres, à remercier le directeur général de l'OLAF pour son approche et ses échanges ouverts et constructifs avec le comité et à souligner le soutien précieux apporté au comité par les membres du secrétariat, sous la direction de son chef.

Angelo Maria Quaglini

Président du comité de surveillance

Table des matières

Avant-propos 2

1. Le comité en bref 5

2. Activités de suivi 6

2.1. *Avis nº 1/2024 sur les enquêtes complémentaires de l'OLAF et du Parquet européen et l'exercice de suivi annuel* 6

2.2. *Contrôle du budget et des ressources de l'OLAF: avis nº 2/2024 sur l'avant-projet de budget de l'OLAF pour 2025* 8

2.3. *Avis nº 3/2024 — Lignes directrices de l'OLAF sur les procédures d'enquête (LDPE)* 9

2.4. *Avis nº 4/2024 — Pouvoir de l'OLAF de mener des enquêtes internes: le cas des membres des institutions de l'UE* 11

2.5. *Projet d'avis sur les enquêtes internes de l'OLAF concernant le harcèlement au sein des institutions, organes ou organismes de l'Union* 14

2.6. *Contrôle de la durée des enquêtes de l'OLAF* 16

2.6.1. *Rapports concernant les enquêtes d'une durée supérieure à douze mois reçus par le comité en 2024* 16

2.6.2. *Suivi des enquêtes de l'OLAF d'une durée supérieure à 36 mois en 2024* 17

2.7. *Examen par le comité des plaintes individuelles soumises à l'OLAF* 21

3. Coopération 21

3.1. *Coopération avec l'OLAF* 21

3.2. *Relations avec les parties prenantes* 22

4. Administration et ressources 22

4.1. *Méthodes de travail du comité de surveillance* 22

4.2. *Le secrétariat* 23

4.3. *Questions budgétaires* 23

1. **Le comité en bref**

1. Le comité de surveillance de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (ci-après le «comité») est un organe indépendant institué par le règlement (UE, Euratom) nº 883/2013 ([1]) (ci-après le «règlement relatif à l'OLAF») afin de renforcer et de garantir l'indépendance de l'OLAF en contrôlant régulièrement l'exercice de sa fonction d'enquête.

2. Le comité se compose de cinq experts extérieurs indépendants (ci-après les «membres»), nommés d'un commun accord par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne pour une durée de cinq ans ([2]). Les membres remplissent leur rôle en toute indépendance et ne peuvent solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune institution, d'aucun organe ou organisme de l'UE. Le comité est soutenu dans son travail par un secrétariat, mis à disposition par la Commission, qui travaille de manière permanente sous l'autorité directe du comité, indépendamment de la Commission, de l'OLAF ou de tout autre organe. Le secrétariat joue un rôle clé en facilitant les tâches de contrôle exercées par le comité et en y contribuant.

3. Compte tenu de la nature des enquêtes de l'OLAF, aucun recours ne peut être introduit devant les juridictions de l'Union contre une décision d'ouverture ou de clôture d'une enquête prise par le directeur général de l'OLAF ([3]). Cela signifie que, conjointement avec le contrôleur des garanties de procédure (qui traite les plaintes contre l'OLAF pour non-respect des garanties de procédure et les règles applicables aux enquêtes) ([4]), le comité joue un rôle crucial comme organe indépendant chargé de surveiller et de contrôler la manière dont l'OLAF mène ses enquêtes. Cela confère au comité une position privilégiée, étant donné qu'il fournit aux institutions de l'UE un aperçu du fonctionnement de l'OLAF et garantit que l'OLAF agit dans le respect du droit et dans le respect des garanties de procédure applicables.

4. En vertu du règlement relatif à l'OLAF, le comité se voit confier un triple rôle: i) assurer le contrôle régulier de la fonction d'enquête de l'OLAF; ii) assister le directeur général de l'OLAF dans l'exercice de ses responsabilités; et iii) faire rapport aux institutions de l'UE.

5. En particulier, en assurant un contrôle régulier des enquêtes de l'OLAF, le comité veille:

   i) à ce qu'il n'y ait pas d'ingérence externe dans la fonction d'enquête de l'OLAF;

   ii) à ce que toutes les décisions pertinentes du directeur général soient adoptées conformément aux principes de légalité et d'impartialité et soient conformes à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et aux garanties de procédure ([5]).

6. Le comité a notamment pour mission: i) d'adresser au directeur général de l'OLAF des **avis** et, le cas échéant, des **recommandations** sur le travail d'enquête de l'OLAF, la durée de ses enquêtes et les ressources nécessaires à l'OLAF pour mener ces enquêtes; et ii) de présenter des **observations** sur le projet de lignes directrices de l'OLAF relatives aux procédures d'enquête (ci-après les «LDPE»). En émettant ses avis et recommandations, le comité n'interfère jamais avec la conduite des enquêtes de l'OLAF en cours.

([1]) Article 15, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) nº 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) nº 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) nº 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE, Euratom) 2016/2030 et le règlement (UE, Euratom) 2020/2223. Disponible à l'adresse suivante: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:02013R0883-20210117.

([2]) Pour préserver l'expérience acquise au sein du comité, ses membres sont remplacés en alternance, conformément au règlement relatif à l'OLAF.

([3]) Affaire T-658/17, *Stichting Against Child Trafficking/Commission*, ECLI:EU:T:2018:799.

([4]) Voir l'article 9, paragraphe 8, du règlement relatif à l'OLAF.

([5]) https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf.

2. **Activités de suivi**

7. Au cours de l'année considérée, le comité a adressé quatre avis au directeur général de l'OLAF, conformément à l'article 15 du règlement relatif à l'OLAF. Ces avis contiennent un certain nombre de recommandations. Sur la base de l'article 17, paragraphe 8, du règlement relatif à l'OLAF, le comité a également été consulté et a présenté des observations sur le projet révisé de LDPE de l'OLAF ([6]). Il a aussi continué à contrôler la durée des enquêtes de l'OLAF ainsi que l'application des garanties de procédure.

2.1. ***Avis n° 1/2024 sur les enquêtes complémentaires de l'OLAF et du Parquet européen et l'exercice de suivi annuel***

8. En février 2024, le comité a adopté l'avis n° 1/2024 ([7]) sur les enquêtes complémentaires de l'OLAF. L'avis était fondé sur une première analyse de 70 enquêtes complémentaires menées par l'OLAF depuis juin 2021, date à laquelle le Parquet européen est devenu opérationnel. Sur ces 70 enquêtes, le comité a procédé à une analyse approfondie de 40 qui avaient déjà été clôturées par l'OLAF.

9. Le comité a salué les réels efforts consentis par le Parquet européen et l'OLAF pour assurer la réussite de ce nouveau mécanisme de lutte contre la fraude. L'analyse effectuée par le comité a mis en évidence l'engagement et l'attitude professionnelle des deux parties.

10. Sur la base de l'analyse de ces 40 enquêtes complémentaires clôturées, le comité a adressé deux recommandations à l'OLAF. Premièrement, il a recommandé à l'OLAF d'utiliser systématiquement les formulaires et modèles convenus avec le Parquet européen lorsqu'il propose d'ouvrir une enquête complémentaire, même lorsque le Parquet européen a déjà fait savoir de manière informelle à l'OLAF qu'il s'y opposerait. Il recommande en outre que cette pratique soit prise en considération dans les LDPE révisées à venir de l'OLAF. L'objectif de ces deux recommandations était de renforcer la transparence et les bonnes pratiques administratives en matière de coopération et d'échanges entre l'OLAF et le Parquet européen.

11. Compte tenu de la nature évolutive des enquêtes complémentaires, le comité a décidé, en commençant par le présent rapport annuel, de réaliser un contrôle annuel des enquêtes complémentaires de l'OLAF ainsi que de la mise en œuvre des recommandations afin de fournir des informations supplémentaires sur le déroulement de ces enquêtes et sur leur rôle en tant qu'outil essentiel de la coopération entre les deux principaux piliers de l'architecture antifraude de l'UE, à savoir l'OLAF et le Parquet européen.

Enquêtes complémentaires de l'OLAF en 2024

12. En septembre 2024, le comité a demandé à l'OLAF de fournir une liste des enquêtes complémentaires qui avaient été ouvertes ou clôturées en 2024. L'OLAF a signalé 52 enquêtes complémentaires en 2024, dont 24 ont été consultées et analysées par le comité. En décembre 2024, l'OLAF a fourni des informations complémentaires sur les 25 affaires restantes, qui avaient moins d'un an et n'étaient donc pas accessibles ([8]) au comité dans l'OCM (le système de gestion des dossiers de l'OLAF). L'OLAF a également ajouté trois nouvelles affaires, qui ont été ouvertes après la demande initiale en septembre 2024 ([9]).

([6]) Avis n° 3/2024 du comité de surveillance — Lignes directrices de l'OLAF sur les procédures d'enquête, disponible à l'adresse suivante: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf.

([7]) Avis n° 1/2024 du comité de surveillance — Enquêtes complémentaires de l'OLAF et du Parquet européen, disponible à l'adresse suivante: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/9017a135-fe82-4471-84fc-eb7030379e3a_en?filename=Opinion%20on%20CI%20-%20non%20confidential%20v.pdf.

([8]) Conformément à l'article 7, paragraphe 8, et à l'article 17, paragraphe 5, point d), deuxième alinéa, du règlement relatif à l'OLAF, le comité de surveillance a accès à des enquêtes d'une durée supérieure à douze mois.

([9]) Le comité de surveillance a demandé la liste de toutes les enquêtes complémentaires, ouvertes et clôturées en 2024 (de janvier à décembre), ainsi que l'accès aux dossiers correspondants dans l'OCM le 16 septembre 2024.

13. Sur les 52 enquêtes complémentaires analysées par le comité pour 2024, 32 ont été ouvertes récemment et 20 ont été clôturées. Dans 18 enquêtes clôturées, l'OLAF a proposé le recouvrement d'environ 160 millions d'EUR. Dans les deux autres enquêtes clôturées, l'OLAF a émis des recommandations disciplinaires et administratives.

Analyse

14. Le comité constate que sur les 52 enquêtes complémentaires, 32 ont été ouvertes par le Parquet européen et 20 par l'OLAF.

15. Sur les 32 enquêtes complémentaires ouvertes par le Parquet européen, 22 provenaient des procureurs européens délégués roumains. Les 10 autres enquêtes ouvertes par le Parquet européen l'ont été à la demande de procureurs européens délégués de 4 États membres différents: FR (2 affaires), LT (3), ES (4) et CZ (1). Enfin, les 20 affaires ouvertes par l'OLAF se répartissent comme suit: CZ (4 affaires), SK (3 affaires), CR, HU (2 affaires), BE, BG, DE, ET, GR, IT, LT, RO [et SIT ([10])] (1 affaire).

16. 37 enquêtes ont été ouvertes dès le départ à titre complémentaire et 15 ont été requalifiées en tant qu'enquêtes complémentaires. Le fait qu'une enquête soit ouverte dès le départ à titre complémentaire ou qu'elle soit requalifiée en tant que telle à un stade ultérieur semble avoir une incidence sur sa durée globale, comme indiqué ci-dessous (voir points 23 à 27).

17. Le comité constate qu'aucune proposition de l'OLAF visant à ouvrir une enquête complémentaire n'a été formellement rejetée par le Parquet européen, ce qui peut être considéré comme le signe d'une très bonne coopération entre les deux parties. Par ailleurs, rien ne permet au comité de penser que l'absence d'un tel refus formel puisse résulter d'échanges informels antérieurs entre l'OLAF et le Parquet européen, au cours desquels ce dernier aurait déjà fait part à l'OLAF de ses objections si celui-ci avait présenté une telle demande. L'OLAF a informé le comité qu'il était disposé à étudier les possibilités de rationaliser le processus de discussion sur des propositions d'enquêtes complémentaires éventuelles.

Première recommandation: utilisation des formulaires

18. L'une des premières conclusions formulées par le comité dans l'avis n° 1/2024 était que, dans la pratique, si, au cours d'échanges informels antérieurs, le Parquet européen devait s'opposer à l'intention de l'OLAF d'ouvrir une enquête complémentaire, l'OLAF ne formulerait pas de demande écrite formelle à cet égard. En conséquence, cela signifie qu'il n'y aurait aucune trace formelle de la proposition de l'OLAF ou des objections formulées par le Parquet européen à son égard. Pour cette raison, le comité a recommandé que l'OLAF présente systématiquement une proposition écrite formelle lorsqu'il souhaite ouvrir une enquête complémentaire, en utilisant les formulaires et modèles déjà convenus avec le Parquet européen. Cela permettra de garantir: a) le respect du principe de transparence; et b) l'efficacité du contrôle du comité en ce qui concerne la fonction d'enquête de l'OLAF.

19. Le comité a constaté que, sur 52 affaires, les bons formulaires de demande avaient été utilisés dans 23 affaires. Dans la plupart de ces affaires, au moins une des parties a suivi la procédure formelle de communication avec l'autre. Dans certaines autres, soit la demande a été formulée au moyen d'une simple lettre sans utiliser le formulaire approprié, soit la réponse à une demande formelle a été envoyée par simple courrier électronique ou donnée oralement.

20. Dans 11 dossiers, l'OLAF a utilisé les formulaires appropriés pour demander l'ouverture d'une enquête complémentaire, alors que le Parquet européen ne l'a pas toujours fait, même si sa pratique s'est constamment améliorée tout au long de l'année.

Deuxième recommandation: suivi de cette procédure dans les LDPE

21. La deuxième recommandation, qui découle de la première, était que l'OLAF devrait veiller à ce que ses futures LDPE révisées recommandent l'utilisation des formulaires et modèles convenus avec le Parquet européen pour présenter une proposition d'ouverture d'enquête complémentaire.

([10]) SIT — Service spécialisé d'enquête.

22. Sur cette question, dans ses observations formulées dans l'avis n° 1/2024, l'OLAF s'est engagé à étudier, en collaboration avec le Parquet européen, la manière de rationaliser le processus de discussions sur des propositions d'éventuelles enquêtes complémentaires et de veiller à ce qu'il soit formel et transparent.

Durée

23. Dans son avis n° 1/2024, le comité a estimé que la durée de 75 % des enquêtes complémentaires clôturées était inférieure à un an (en moyenne huit mois). Dans très peu de cas (10 à 20 %), cette durée dépassait un an pour des raisons objectives, par exemple la complexité particulière des questions faisant l'objet de l'enquête, notamment le grand nombre de personnes et/ou de pays concernés.

24. Dans les affaires analysées depuis lors, le comité a constaté une différence entre les enquêtes ouvertes dès le départ en tant qu'enquêtes complémentaires et celles qui ont été requalifiées en enquêtes complémentaires, souvent à un stade d'enquête ultérieur et plus avancé.

25. Dans ce dernier cas, l'OLAF achève son enquête dans un délai de quelques mois (voire de quelques jours dans certains cas) après que le Parquet européen a accepté la proposition de l'OLAF d'ouvrir une enquête complémentaire. Le stade avancé de l'enquête initiale du Parquet européen, qui comprend souvent un nombre considérable d'informations déjà collectées dans le cadre d'activités criminalistiques et de contrôles sur place effectués avant que l'enquête ne soit requalifiée comme complémentaire, pourrait être les principales raisons de cette clôture rapide.

26. En revanche, si une enquête était ouverte dès le départ en tant qu'enquête complémentaire, sa durée moyenne était plus élevée (381 jours), voire supérieure à deux ans dans les affaires plus complexes.

27. En 2024, la durée moyenne des enquêtes complémentaires requalifiées et externes de l'OLAF ([11]) était de 12 mois, ce qui est inférieur à la durée moyenne des autres enquêtes de l'OLAF (24 mois). La plupart des enquêtes complémentaires menées en 2024 n'ont connu aucune interruption injustifiée, ce qui témoigne d'une approche efficace et coopérative de la part du Parquet européen et de l'OLAF.

2.2. ***Contrôle du budget et des ressources de l'OLAF: avis n° 2/2024 sur l'avant-projet de budget de l'OLAF pour 2025***

28. Chaque année, le comité adopte un avis sur l'avant-projet de budget de l'OLAF afin de donner aux institutions de l'UE l'assurance que le projet de budget préserve le caractère indépendant de la fonction d'enquête de l'OLAF. Plus précisément, le comité examine dans son avis si l'OLAF dispose de ressources financières et humaines suffisantes pour renforcer la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale et pour s'acquitter efficacement des tâches qui lui sont confiées.

29. Le 15 mai 2024, le comité a rendu l'avis n° 2/2024 sur l'avant-projet de budget de l'OLAF pour l'exercice 2025. Dans cet avis, il était indiqué que l'avant-projet de budget de l'OLAF avait augmenté de 5 % par rapport au budget 2024. Les augmentations proposées pour certaines lignes budgétaires individuelles étaient dûment justifiées et conformes aux orientations de la Commission pour l'établissement de son projet de budget pour 2025.

30. En ce qui concerne la ligne budgétaire de l'OLAF consacrée aux «frais de mission et de représentation», le comité a souligné l'importance de la recommandation de la Commission invitant tous ses services à appliquer une réduction linéaire de 20 % pour les missions et réunions dans le cadre du pacte vert. Néanmoins, le comité s'est félicité que le budget de l'OLAF pour les «frais de mission et de représentation» reste au même niveau qu'en 2024, préservant ainsi la capacité essentielle de l'OLAF à mener des inspections sur place dans et hors de l'UE dans le cadre de ses enquêtes.

31. Le comité s'est également félicité que le budget de l'OLAF consacré aux technologies de l'information et de la communication soit resté au même niveau qu'en 2024. Après plusieurs années d'augmentations substantielles successives, le comité a estimé que les dépenses de l'OLAF pour l'OCM seraient désormais destinées à la maintenance plutôt qu'à la poursuite du développement.

([11]) La durée moyenne des enquêtes de l'OLAF est calculée à partir de la période comprise entre l'acceptation de la demande d'enquête complémentaire et la clôture de l'enquête administrative par l'OLAF. Dans certains cas, le Parquet européen poursuit l'enquête pénale.

32. En ce qui concerne les ressources humaines de l'OLAF, le comité a toujours affirmé qu'il était de la plus haute importance que l'OLAF dispose de ressources humaines suffisantes pour maintenir un niveau de performance élevé. Ainsi, le comité se félicite qu'aucune nouvelle réduction ne soit prévue pour 2025 dans le tableau des effectifs de l'OLAF et que l'OLAF bénéficierait également de ressources supplémentaires compte tenu du rôle qu'il est appelé à jouer dans le cadre de la facilité pour l'Ukraine, financée par ce dernier instrument.

33. Le comité a souligné qu'une caractéristique importante du budget de l'OLAF réside dans sa structure interconnectée, qui lui permet de procéder à des transferts budgétaires «internes» entre ses différentes lignes budgétaires sans demander l'autorisation de l'autorité budgétaire de l'UE. Cette possibilité a permis à l'OLAF de faire face à des événements et problèmes imprévus dans le passé et de gérer son budget avec une plus grande souplesse que n'importe quelle autre direction générale de la Commission. Le comité a toujours été favorable à l'autonomie de l'OLAF en matière de gestion budgétaire, en tant que garantie (budgétaire) supplémentaire de son indépendance.

34. Cela étant, le comité souligne qu'il importe que l'OLAF gère toujours son budget de manière à respecter, dans la mesure du possible, les principes budgétaires généraux énoncés aux articles 6 à 38 du règlement relatif aux règles financières et applicables au budget général de l'UE, y compris les principes de transparence et de spécialité.

2.3. *Avis nº 3/2024 — Lignes directrices de l'OLAF sur les procédures d'enquête (LDPE)*

35. En réponse au règlement (UE, Euratom) 2020/2223 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 modifiant le règlement (UE, Euratom) nº 883/2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF, l'Office a décidé de modifier les LDPE existantes afin de transposer les nouvelles dispositions dudit règlement dans de nouvelles lignes directrices internes et d'établir un cadre clair et cohérent pour toutes les activités d'enquête, d'appui et de coordination. En vertu de l'article 17 du règlement relatif à l'OLAF, les LDPE sont adoptées par le directeur général, après que le comité de surveillance a eu la possibilité de soumettre ses observations. Dans ce contexte, l'OLAF a expliqué au comité que ce processus de réexamen avait été mené en deux phases distinctes.

36. Au cours de la première phase, le directeur général de l'OLAF a procédé à une révision partielle, limitée à ce qui était strictement nécessaire pour aligner les LDPE sur le règlement (UE, Euratom) 2020/2223 et sur le lancement opérationnel du Parquet européen. Cette phase a été achevée et les nouvelles LDPE sont entrées en vigueur le 11 octobre 2021. Dans ses observations au directeur général de l'OLAF concernant le réexamen des LDPE du 17 août 2022, le comité a clairement indiqué qu'il rendrait un avis sur le réexamen des LDPE uniquement au terme de la deuxième phase du processus de réexamen ([12]).

37. Au cours de la deuxième et actuelle phase du réexamen, l'OLAF a procédé à une révision plus approfondie, qui comprenait: les questions actuellement abordées dans d'autres instructions et lignes directrices internes; les pratiques qui seront mises en place dans le cadre de la coopération de l'OLAF avec le Parquet européen; les recommandations des parties prenantes de l'OLAF; ainsi que les problèmes recensés au fil des ans par le personnel de l'OLAF.

38. Le 24 novembre 2023, l'OLAF a soumis la version finale révisée du projet de LDPE au comité de surveillance pour observations formelles. Dans le cadre de cette consultation formelle, un échange de vues constructif a eu lieu entre l'OLAF et le comité, qui a débuté au second semestre de 2023 et s'est poursuivi au cours de la période considérée. L'avis nº 3/2024 du comité de surveillance sur les LDPE de l'OLAF a été adopté par le comité lors de sa réunion plénière du 15 octobre 2024 et publié le 12 novembre 2024 ([13]).

39. Dans son avis, le comité a transmis ses observations et recommandations au directeur général de l'OLAF avant l'adoption des LDPE, conformément à l'article 17, paragraphe 8, du règlement relatif à l'OLAF.

([12]) Article 17, paragraphe 8, dernière phase, du règlement relatif à l'OLAF.

([13]) L'avis nº 3/2024 du comité de surveillance sur les lignes directrices de l'OLAF relatives aux procédures d'enquête est disponible à l'adresse suivante: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf.

40. Ainsi que le comité l'a déjà indiqué dans de précédents avis ([14]), il est impératif que les nouvelles LDPE reposent sur un réexamen approfondi et complet de toutes les autres lignes directrices et instructions internes existantes de l'OLAF. Cela est important étant donné que les LDPE constituent les seuls manuels, lignes directrices ou instructions que le règlement relatif à l'OLAF impose à l'OLAF de rendre publics ([15]). Elles constituent donc un élément essentiel pour garantir le degré de transparence et de sécurité juridique requis à l'égard des personnes visées par une enquête.

41. Dans ce contexte, le comité a pris acte des progrès accomplis en vue de fournir aux enquêteurs un ensemble révisé de lignes directrices, mais a estimé que les projets de LDPE qui avaient été soumis et examinés pourraient encore être améliorés. De l'avis du comité, des lignes directrices complètes, détaillées et exhaustives en matière d'enquêtes permettront de mieux faire respecter des principes tels que: i) le délai raisonnable et la conduite continue des enquêtes; ii) un processus décisionnel clair; iii) l'application des garanties de procédure; iv) la transparence; et v) l'égalité de traitement des personnes au cours de l'enquête.

42. Le comité a formulé des recommandations et des suggestions concrètes et dûment motivées, notamment sur les points suivants:

i) la durée des enquêtes. Le comité s'est penché sur différents aspects, notamment: la planification des enquêtes; les périodes d'inactivité injustifiées; la conduite continue des enquêtes; des mécanismes de contrôle de la durée des enquêtes; l'obligation de faire rapport au comité; et un délai raisonnable d'enquête, qui devrait être proportionné à la complexité et aux circonstances de l'affaire;

ii) l'indépendance du directeur général de l'OLAF et du processus décisionnel. Les recommandations portaient sur la structuration des règles et la description des principes régissant la transparence, la documentation, la consultation et la collaboration tout au long du processus décisionnel, en accordant une attention particulière à la délégation des pouvoirs et des responsabilités hiérarchiques;

iii) la portée des enquêtes, compte tenu des droits de la défense et du processus décisionnel. Les recommandations portent principalement sur la nécessité de justifier toute modification de la portée d'une enquête et de soumettre toute modification de cette nature aux mêmes règles d'évaluation que celles requises pour l'ouverture d'une enquête;

iv) la notion de «soupçon suffisant» pour ouvrir une enquête, en accordant une attention particulière aux différentes sources d'informations reçues et aux activités menées au cours du processus de sélection;

v) le principe d'égalité de traitement dans la conduite de l'enquête. Il s'agit principalement d'intégrer le principe d'une enquête approfondie dans les LDPE et d'aborder la question des critères utilisés pour déterminer si une personne peut être considérée comme une «personne concernée»;

vi) le respect de la «vie privée» et des «conversations téléphoniques» de chacun;

vii) le droit à la sécurité juridique, en mettant particulièrement l'accent sur la classification des enquêtes et des affaires;

viii) la procédure interne de consultation et de contrôle et la nécessité de la renforcer.

43. Le comité a également invité le directeur général de l'OLAF à procéder à un examen approfondi et à mettre à jour les instructions et les notes d'orientation internes qui complètent les LDPE afin de garantir leur pertinence, leur alignement sur les LDPE et leur facilité d'utilisation, ainsi qu'à informer le comité des résultats de ce processus.

([14]) Observations du comité au directeur général de l'OLAF concernant la révision des LDPE du 17 août 2021 et avis n° 2/2017 sur l'évaluation du règlement relatif à l'OLAF.

([15]) L'article 17, paragraphe 8, dernière phrase, du règlement relatif à l'OLAF dispose que les lignes directrices doivent être «publiées à titre d'information sur le site internet de l'Office dans les langues officielles des institutions de l'Union».

44. Pour le comité, des lignes directrices détaillées et pratiques, comme l'exige le règlement relatif à l'OLAF, sont essentielles pour garantir que les enquêtes respectent les valeurs fondamentales de l'OLAF et son intégrité opérationnelle.

45. Le comité est convaincu que les LDPE gagneraient grandement à suivre les recommandations et observations formulées dans son avis.

46. En mars 2025, le directeur général de l'OLAF a informé le comité que, bien que la révision des LDPE ait été achevée, l'adoption du texte final a été retardée en raison des discussions en cours sur l'architecture antifraude de l'UE et de l'évaluation du règlement relatif à l'OLAF.

47. Le comité déplore le report de l'adoption de la version finale des LDPE et estime que ce retard est injustifié compte tenu des progrès importants déjà accomplis par l'OLAF ainsi que du temps et des efforts considérables consentis jusqu'à présent par l'OLAF et toutes les parties prenantes qui ont apporté des contributions précieuses à la révision.

48. Le comité estime que des lignes directrices détaillées et pratiques, comme l'exige le règlement relatif à l'OLAF, sont essentielles pour garantir que le travail d'enquête respecte les valeurs fondamentales de l'OLAF et son intégrité opérationnelle. Le comité estime que les discussions en cours sur l'architecture antifraude de l'UE et l'évaluation du règlement relatif à l'OLAF ne devraient pas avoir d'incidence sur l'adoption des LDPE déjà finalisées.

2.4. ***Avis nº 4/2024 — Pouvoir de l'OLAF de mener des enquêtes internes: le cas des membres des institutions de l'UE***

49. En février 2023, le directeur général de l'OLAF a envoyé au comité la correspondance échangée entre le président du Parlement européen et lui-même (de mars 2020 à septembre 2023) sur la question des pouvoirs de l'OLAF en matière d'enquête sur les députés au Parlement européen. Le directeur général de l'OLAF a informé le comité de certaines difficultés rencontrées par l'OLAF pour enquêter sur des cas présumés de faute grave commise par des députés au Parlement européen qui n'ont pas, en tant que tels, porté atteinte aux intérêts financiers de l'Union, notamment des difficultés d'accès aux bureaux des députés européens et à leur matériel informatique (ordinateurs portables), entre autres. Bien que l'OLAF puisse enquêter sur les assistants parlementaires et d'autres agents du Parlement européen (ci-après le «Parlement») en tant que «personnes concernées», il n'a pas été en mesure de mener des activités d'enquêtes impliquant un député européen sans l'autorisation du Parlement. Le Parlement a estimé que le règlement relatif à l'OLAF n'habilite pas l'OLAF à enquêter sur des questions qui ne relèvent pas de la protection des intérêts financiers de l'Union, telles que le respect par les députés au Parlement européen du code de conduite du Parlement.

50. Le comité a donc décidé d'émettre un avis au titre de l'article 15 du règlement ([16]) afin de clarifier les règles applicables aux enquêtes internes de l'OLAF qui concernent des membres des institutions de l'Union en général, et des députés au Parlement européen en particulier. Dans son avis, le comité a examiné la question centrale de savoir si l'OLAF a le pouvoir d'enquêter sur les députés au Parlement européen et les membres des institutions, organes ou organismes de l'Union pour des infractions graves liées à l'exercice de leurs activités professionnelles qui ne semblent pas porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union [ci-après les «questions non liées à la protection des intérêts financiers (PIF)»] ([17]). Il a également examiné la pertinence du code de conduite du Parlement pour les députés au Parlement européen, le statut des députés au Parlement européen et leur immunité aux fins des enquêtes internes de l'OLAF. Enfin, par souci d'exhaustivité, l'avis a également évalué si et dans quelle mesure le pouvoir de l'OLAF de mener de telles enquêtes pouvait être affecté par l'accord interinstitutionnel de 1999 et les décisions que chaque institution, organe ou organisme de l'Union a adoptées en vertu de l'article 4 du règlement relatif à l'OLAF — sur les conditions dans lesquelles l'OLAF peut mener des enquêtes sur leur personnel ou leurs membres.

([16]) L'article 15 du règlement relatif à l'OLAF dispose que le comité de surveillance peut également émettre des avis à la demande, entre autres, du directeur général de l'OLAF.

([17]) Les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne [infractions PIF, telles que définies dans la directive (UE) 2017/1371, d'après l'expression «protection des intérêts financiers»] sont préjudiciables aux intérêts financiers de l'Union européenne et nuisent également à sa réputation et à sa crédibilité. Les infractions concernant la PIF comprennent la fraude liée au budget de l'UE, la fraude à la TVA à grande échelle touchant deux États membres ou plus, la corruption, le détournement d'avoirs commis par un agent public et le blanchiment d'argent portant sur des biens provenant de ces infractions.

Pouvoirs de l'OLAF pour mener des enquêtes internes sur des questions non liées à la PIF

51. Pour le comité, il était essentiel, dans un premier temps, de clarifier la question de la compétence de l'OLAF pour enquêter sur des députés au Parlement européen dans des affaires qui ne semblent pas porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union. C'est la raison pour laquelle le comité a renvoyé à la jurisprudence des juridictions de l'Union, en particulier à l'arrêt rendu dans l'affaire Dalli ([18]), dans lequel le Tribunal a examiné en détail les arguments mêmes que le Parlement semble avoir récemment invoqués dans sa correspondance avec l'OLAF pour remettre en cause ou restreindre le pouvoir de l'OLAF d'enquêter sur des députés européens pour des infractions non liées à la PIF.

52. Le Tribunal a indiqué qu'il ressortait clairement de l'article 2, paragraphe 1, de la décision 1999/352/CE de la Commission instituant l'OLAF (qui est toujours applicable) que l'OLAF est chargé **non seulement** «*d'effectuer des enquêtes administratives destinées [...] à lutter contre la fraude, contre la corruption et contre toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union*», **mais aussi** de rechercher «*les faits graves liés à l'exercice d'activités professionnelles pouvant constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et agents de l'Union susceptible de poursuites disciplinaires et, le cas échéant, pénales*» ([19]). Selon le Tribunal, cela était également énoncé au considérant 5 de l'ancien règlement n° 1073/1999 relatif à l'OLAF (devenu considérant 6 de l'actuel règlement relatif à l'OLAF), selon lequel **la responsabilité de l'OLAF concerne, au-delà de la protection des intérêts financiers**, l'ensemble des activités liées à la sauvegarde d'intérêts de l'Union contre des comportements irréguliers susceptibles de poursuites administratives ou pénales. Le Tribunal a conclu que «*l'absence d'impact sur les intérêts financiers de l'Union* ***est sans influence sur la possibilité pour l'OLAF d'ouvrir une enquête***» ([20]).

53. Le comité constate que la jurisprudence des juridictions est si claire qu'il ne peut plus y avoir de doute quant à l'interprétation correcte de l'article 1er, paragraphe 4, du règlement relatif à l'OLAF ([21]) et au pouvoir de l'OLAF de rechercher les faits graves liés à l'exercice d'activités professionnelles, de la part du personnel de l'UE et des membres des institutions, qui ne portent pas atteinte aux intérêts financiers de l'UE. En outre, la jurisprudence qui a suivi l'affaire Dalli a également précisé que même des infractions non liées à la PIF (telles que des comportements relevant du harcèlement moral) peuvent avoir des répercussions financières. Le comité note que l'OLAF est en droit d'enquêter sur de tels cas même s'il considère que la faute en question n'a pas eu d'incidence financière. Il est également clair que le pouvoir de l'OLAF de mener des enquêtes internes sur les membres des institutions, organes ou organismes de l'Union pour des questions non liées aux PIF découle directement du règlement relatif à l'OLAF et ne constitue pas une compétence supplémentaire conférée volontairement à l'OLAF par ces institutions, organes ou organismes en dehors du champ d'application du règlement relatif à l'OLAF et au-delà de celui-ci.

Code de conduite des députés au Parlement européen

54. Dans sa correspondance avec l'OLAF, le Parlement a également exprimé de sérieux doutes quant à la conduite par l'OLAF d'enquêtes internes parallèles sur des questions telles que le harcèlement, les conflits d'intérêts ou le manquement à l'éthique impliquant des députés au Parlement européen, au motif que ces enquêtes risquent de remettre en cause les procédures internes du Parlement telles qu'elles sont définies dans son code de conduite. Selon le Parlement, le principe de coopération loyale limite la portée des activités de l'OLAF concernant le Parlement.

55. Dans ce contexte, le comité note que les institutions, organes ou organismes de l'Union peuvent adopter des règles internes, y compris un code de conduite à l'intention de leurs membres en matière d'éthique, mais que cela n'empêche pas et ne saurait empêcher l'OLAF d'exercer une compétence qui lui est directement conférée par le règlement relatif à l'OLAF. Ces règles internes et ces codes de conduite ne sont contraignants que pour l'institution, organe ou organisme de l'Union concerné. Ils ne peuvent donc pas être invoqués pour empêcher l'OLAF de mener une enquête interne conformément à l'article 1er, paragraphe 4, du règlement relatif à l'OLAF.

([18]) Arrêt du 6 juin 2019 dans l'affaire T-399/17, *Dalli/Commission*, ECLI:EU:T:2019:384, confirmé par l'arrêt du 25 février 2021 dans l'affaire C-615/19 P, *Dalli/Commission*, ECLI:EU:C:2021:133 (affaire T-399/17).

([19]) Voir le point 62 de l'arrêt du 6 juin 2019 dans l'affaire T-399/17, *Dalli/Commission*.

([20]) Voir le point 62 de l'arrêt du 6 juin 2019 dans l'affaire T-399/17, *Dalli/Commission*.

([21]) L'article 1er, paragraphe 4, dispose: «Au sein des institutions, organes et organismes institués par les traités ou sur la base de ceux-ci (ci-après dénommés "institutions, organes et organismes"), l'Office [OLAF] effectue les enquêtes administratives destinées à lutter contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. À cette fin, il enquête sur les faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, constituant un manquement aux obligations des fonctionnaires et agents de l'Union susceptible d'entraîner des poursuites disciplinaires ou, le cas échéant, des poursuites pénales, ou un manquement analogue aux obligations des membres des institutions et organes, des dirigeants des organismes ou des membres du personnel des institutions, organes ou organismes non soumis au statut (ci-après dénommés collectivement "fonctionnaires, autres agents, membres des institutions ou des organes, dirigeants d'organismes ou membres du personnel").».

56. En vertu du principe de coopération loyale, le comité renvoie à la jurisprudence des juridictions européennes, qui considère que l'article 13, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE) ([22]) «*traduit le principe de l'équilibre institutionnel, caractéristique de la structure institutionnelle de l'Union,* ***lequel implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres***» ([23]). À cet égard, en ce qui concerne l'OLAF, la Cour a jugé que le devoir de coopération loyale pesant sur l'OLAF ne saurait avoir pour effet de modifier la répartition des tâches et des responsabilités telle qu'elle est prévue par le règlement relatif à l'OLAF ([24]).

57. Étant donné que le pouvoir de mener des enquêtes internes n'est pas une compétence partagée, mais est conféré par le règlement relatif à l'OLAF uniquement à l'OLAF, aucune institution, y compris le Parlement, ne peut invoquer le principe de coopération loyale entre les institutions pour empêcher l'OLAF d'exercer son pouvoir d'enquête à l'égard des membres des institutions, organes ou organismes de l'Union. En effet, le principe de coopération loyale est consacré à l'article 5, paragraphe 3, du règlement relatif à l'OLAF, aux termes duquel «*tant que l'Office* [OLAF] *mène une enquête interne, les institutions, organes ou organismes concernés n'ouvrent pas d'enquête parallèle sur les mêmes faits, sauf s'il en a été convenu autrement avec l'Office*».

Le statut et le protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne ([25]).

58. Le comité a également examiné la pertinence du statut et du protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, qui fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions des députés au Parlement européen et confère une protection statutaire à leur liberté et à leur indépendance. Le comité note que l'article 1er, paragraphe 3, du règlement relatif à l'OLAF — qui dispose que son champ d'application est sans préjudice a) du protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne et b) du statut des députés au Parlement européen — ne restreint pas le pouvoir conféré à l'OLAF d'enquêter sur les membres des institutions, organes ou organismes de l'Union pour des faits graves liés à l'exercice de leurs activités professionnelles. Il précise seulement que cette compétence doit être exercée sans restreindre le mandat électoral des députés au Parlement européen ou leur liberté d'exercer leur rôle de représentants élus ou y porter atteinte.

59. Selon la jurisprudence, les privilèges et immunités reconnus à l'Union par le protocole n° 7, et, par extension, l'immunité des députés au Parlement européen, ne revêtent qu'un caractère fonctionnel; ils visent à éviter qu'une entrave soit apportée au fonctionnement et à l'indépendance de l'Union. Par conséquent, ces privilèges et immunités sont accordés exclusivement dans l'intérêt de l'Union. Selon le Tribunal, l'objectif de cette immunité est «*d'éviter toute entrave au bon fonctionnement de l'institution dont ils sont membres, donc à l'exercice des compétences de cette institution*» ([26]). Il s'ensuit que, pour autant que les enquêtes de l'OLAF sur des actes commis par des députés au Parlement européen n'empiètent pas sur «les opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions», elles sont «sans préjudice» des privilèges et immunités des députés au Parlement européen au titre du protocole n° 7 et/ou de leur statut ([27]).

Accord interinstitutionnel de 1999 et décisions prises par chaque institution, organe ou organisme de l'UE sur les enquêtes internes de l'OLAF

60. Dans sa correspondance avec l'OLAF, le Parlement a également fait valoir que, l'OLAF ne disposant pas du pouvoir, en vertu du règlement relatif à l'OLAF, d'enquêter sur les actes non liés à la PIF commis par des députés au Parlement européen, ces enquêtes ne peuvent être menées que sur la base de l'accord interinstitutionnel du 25 mai 1999 entre le Parlement, le Conseil et la Commission européenne relatif aux enquêtes internes effectuées par l'OLAF. Le Parlement estime que, puisque le considérant 6 de cet accord indique que les enquêtes de l'OLAF «*n'affecte[nt] [pas] la responsabilité propre des institutions*», les enquêtes de l'OLAF sur les députés au Parlement

([22]) L'article 13, paragraphe 2, du TUE dispose: «Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale.».

([23]) Arrêt du 6 octobre 2015 dans l'affaire C-73/14, *Conseil de l'Union européenne/Commission européenne*, ECLI:EU:C:2015:663.

([24]) Arrêt du 5 septembre 2024 dans l'affaire C-494/22 P, *Commission/République tchèque*, ECLI:EU:C:2024:684, point 149.

([25]) Décision du Parlement européen du 28 septembre 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen, JO L 262 du 7.10.2005, p. 1, disponible à l'adresse suivante: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32005Q0684.

([26]) Arrêt du 27 avril 2022, affaires jointes T-710/21, T-722/21 et T-723/21, *Roos/Parlement*, point 132.

([27]) Voir également l'avis n° 2/2011 du comité de surveillance sur les pouvoirs de l'OLAF pour la conduite indépendante des enquêtes internes au sein des institutions de l'UE, https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/supervisory-committee-olaf/opinions-and-reports_en.

européen devraient être menées dans le plein respect du règlement intérieur du Parlement relatif à l'application du code de conduite du Parlement applicable aux députés. Selon ces règles, il est par exemple de la compétence exclusive du président du Parlement, après consultation du comité consultatif sur la conduite des députés, d'adopter des décisions définitives concernant les manquements au code de conduite par les députés. Si l'OLAF menait des enquêtes parallèles sur de telles questions, l'autorité du président du Parlement et du comité consultatif serait remise en cause.

61. Dans ce contexte, le comité, se fondant sur la jurisprudence des juridictions de l'Union, fait observer que le pouvoir de l'OLAF de mener des enquêtes internes sur les membres des institutions, organes ou organismes de l'Union pour des questions non liées à la PIF découle directement du règlement relatif à l'OLAF lui-même. Il ne s'agit donc pas d'une compétence que les institutions signataires de l'accord interinstitutionnel de 1999 ont «volontairement» décidé de conférer à l'OLAF. En outre, si des restrictions devaient être imposées au pouvoir de l'OLAF de mener des enquêtes internes sur les membres des institutions, organes ou organismes de l'Union, cela ne pourrait être fait que dans le cadre du règlement relatif à l'OLAF lui-même, et non par un accord institutionnel, étant donné qu'un accord n'est pas un acte législatif susceptible d'abroger, de modifier ou de remplacer ledit règlement.

62. De plus, le comité estime que, s'il est vrai que «*les enquêtes au sein des institutions, organes et organismes dans les domaines [...] sont menées conformément au présent règlement et aux décisions adoptées par l'institution, l'organe ou l'organisme concerné*» (article 4, paragraphe 1, du règlement relatif à l'OLAF), il s'agit des dispositions d'exécution que les institutions, organes ou organismes doivent mettre en place au moyen de décisions administratives internes. Ces décisions fixent les modalités pratiques que l'OLAF doit prendre en considération lorsqu'il mène des activités d'enquête (inspection et collecte de preuves dans des locaux, échange d'informations, entretiens avec le personnel et les membres, etc.), mais elles ne peuvent avoir et n'ont pas d'incidence sur l'existence et sur l'exercice par l'OLAF de ses pouvoirs d'enquête.

63. En conclusion, le comité estime qu'à la suite de l'arrêt Dalli, il ne fait aucun doute que l'OLAF a le pouvoir d'enquêter sur les députés au Parlement européen et sur les membres des institutions, organes ou organismes de l'Union pour des infractions graves liées à l'exercice de leurs activités professionnelles qui ne semblent pas porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Le comité estime en outre que la prochaine révision du règlement relatif à l'OLAF serait l'occasion d'aligner pleinement l'article 1er, paragraphe 4, du règlement relatif à l'OLAF sur l'arrêt rendu par le Tribunal dans l'affaire Dalli. Cela permettrait de clarifier la situation et de lever les doutes quant à la compétence de l'OLAF pour mener des enquêtes internes sur les membres des institutions, organes ou organismes de l'Union qui ne portent pas atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

2.5. ***Projet d'avis sur les enquêtes internes de l'OLAF concernant le harcèlement au sein des institutions, organes ou organismes de l'Union***

64. En 2022, le directeur général de l'OLAF a informé le comité de surveillance de certaines difficultés rencontrées par l'OLAF dans un certain nombre d'affaires relatives à des enquêtes internes sur des faits de harcèlement susceptibles de compromettre son indépendance.

65. Sur la base des informations qu'il a reçues de l'OLAF, le comité a estimé qu'il était important d'émettre un avis afin de clarifier le rôle et les pouvoirs de l'OLAF dans les enquêtes sur les comportements inappropriés et le harcèlement au sein des institutions, organes ou organismes de l'Union, et d'examiner en détail la valeur ajoutée que ces enquêtes apportent à la lutte contre le harcèlement et d'autres comportements inappropriés similaires de la part de fonctionnaires de l'UE et de membres d'institutions, organes ou organismes de l'Union. Néanmoins, étant donné que le comité n'interfère pas dans la conduite des enquêtes en cours, il a décidé de se pencher sur la question lorsque le directeur général de l'OLAF aura clôturé les cas signalés.

66. En décembre 2024, le comité a approuvé son projet d'avis, qui a ensuite été formellement adopté en janvier 2025 ([28]). Le comité a examiné 20 affaires de harcèlement que l'OLAF avait rejetées (enquêtes non ouvertes) au cours des cinq dernières années (2018-2023), ainsi que 9 enquêtes sur des faits de harcèlement qui ont été menées à bien au cours de la même période.

([28]) Voir l'avis n° 1/2025 à l'adresse suivante: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/0aaf5493-9be7-4538-a5c4-f1957b3d479a_en?filename=Opinion%201-2025.pdf.

67. Dans son avis, le comité a tout d'abord noté qu'à la suite de l'arrêt Dalli, il est désormais établi que l'OLAF est compétent pour mener des enquêtes internes sur des faits graves liés à l'exécution, par le personnel et les membres des institutions, organes ou organismes de l'Union, de leurs activités professionnelles, qu'ils aient ou non une incidence sur les intérêts financiers de l'Union, et que cette compétence découle directement de l'article 1er, paragraphe 4, du règlement relatif à l'OLAF. Il ne s'agit pas d'une compétence supplémentaire que les institutions, organes ou organismes de l'Union attribuent volontairement à l'OLAF en dehors du champ d'application du règlement relatif à l'OLAF et au-delà de celui-ci ([29]). L'OLAF est donc compétent pour mener des enquêtes internes portant sur des cas de harcèlement au sens de la jurisprudence, même en l'absence d'incidence sur les intérêts financiers de l'Union.

68. Cela étant, l'analyse effectuée par le comité a montré que l'OLAF s'abstiendrait normalement d'ouvrir une enquête sur de telles questions dans les cas où a) les allégations font référence à des faits de harcèlement commis par des fonctionnaires et autres «agents» ou par des personnes occupant des postes d'encadrement intermédiaire, et où b) l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union concerné dispose de la capacité et de l'expertise nécessaires et est en mesure de mener sa propre enquête interne de manière efficace et indépendante, sans que l'intervention de l'OLAF soit nécessaire. Dans de tels cas, l'OLAF estime que l'ouverture de sa propre enquête ne constituerait pas une utilisation proportionnée ou efficace de ses ressources et n'apporterait aucune valeur ajoutée. Dans de tels cas, le directeur général rejetterait l'affaire et enverrait les informations pertinentes à l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union concerné, afin que des mesures appropriées puissent être prises conformément à l'article 5, paragraphe 6, du règlement relatif à OLAF.

69. Toutefois, l'OLAF jugerait approprié et nécessaire d'ouvrir ses propres enquêtes lorsque les allégations de harcèlement sont formulées contre des hauts fonctionnaires et des hauts fonctionnaires d'encadrement supérieur ainsi que contre des membres d'institutions, organes ou organismes de l'Union, car seul l'OLAF pourrait alors garantir le degré d'indépendance requis pour mener de telles enquêtes.

70. Le comité a estimé que l'approche de l'OLAF dans le traitement des plaintes pour harcèlement était conforme aux règles applicables et à son mandat. En outre, le comité a considéré que, dans les cas de harcèlement par des hauts fonctionnaires et des fonctionnaires supérieurs, une enquête de l'OLAF apporte une réelle valeur ajoutée en termes d'indépendance et d'impartialité dans la conduite de ces enquêtes.

71. À cet égard, le comité note que, compte tenu de la position élevée au sein de l'institution, organe ou organisme de l'Union concerné et du haut niveau de responsabilité attribué au corps supérieur ou à certains membres des institutions, organes ou organismes de l'Union, une enquête interne menée par l'institution, organe ou organisme de l'Union concerné pourrait ne pas être suffisamment objective, indépendante et impartiale. Dans certains cas, il se peut que les institutions, organes ou organismes de l'Union ne disposent même pas des ressources nécessaires pour désigner une équipe interne spécialisée chargée de mener une enquête administrative. Enfin, les allégations de harcèlement perpétrées par des hauts fonctionnaires et des membres d'institutions, organes ou organismes de l'Union qui font l'objet d'une enquête de leur propre institution, organe ou organisme pourraient potentiellement porter gravement atteinte à l'image et à la réputation des institutions, organes ou organismes de l'Union en question.

72. Le comité a également observé que, bien que dans la plupart des affaires analysées, les institutions, organes et organismes se soient montrés coopératifs et n'aient pas interféré dans l'enquête de l'OLAF, dans deux cas, les institutions, organes ou organismes de l'Union ont fait preuve d'un manque évident de coopération, remettant en cause le pouvoir de l'OLAF de mener de telles enquêtes internes. Cela a entraîné de nouveaux retards dans les enquêtes de l'OLAF et a eu une incidence négative sur l'efficacité de son action.

73. Le comité a donc noté que, lorsque le directeur général ouvre une enquête sur des questions relevant de la compétence de l'OLAF, une institution, un organe ou un organisme de l'Union est tenu de coopérer avec l'OLAF et de s'abstenir de mener des enquêtes parallèles. Dans ce contexte, le comité est d'avis que, lorsqu'une institution, un organe ou un organisme de l'Union ne répond pas positivement aux demandes de l'OLAF de ne pas mener d'enquête parallèle sur des questions faisant déjà l'objet d'une enquête de l'OLAF ou refuse d'envoyer des informations pertinentes pour ses enquêtes, l'institution, organe ou organisme de l'Union n'agit pas en fait conformément au règlement relatif à l'OLAF et au principe de coopération loyale. Un tel comportement a une incidence négative sur l'efficacité et la cohérence du travail de l'OLAF et, en fin de compte, interfère avec l'autonomie et l'indépendance de l'OLAF dans la conduite des enquêtes dans le cadre de son mandat.

([29]) Le comité de surveillance s'est déjà prononcé sur ce sujet dans son avis no 4/2024 intitulé *Pouvoir de l'OLAF de mener des enquêtes internes: le cas des membres des institutions de l'Union*.

2.6. ***Contrôle de la durée des enquêtes de l'OLAF***

74. L'article 7, paragraphe 8, du règlement relatif à l'OLAF exige que le comité procède à une analyse au cas par cas de toute enquête d'une durée supérieure à douze mois afin de veiller à ce que les enquêtes de l'OLAF soient conduites sans désemparer et pendant une période de temps proportionnée aux circonstances et à la complexité de l'affaire.

75. Tout d'abord, en contrôlant régulièrement la durée des enquêtes de l'OLAF et les raisons de tout retard indu, le comité cherche à vérifier qu'il n'y a aucune interférence externe ou interne dans la conduite impartiale d'une enquête. Une enquête dont la longueur n'est pas justifiée peut avoir de graves conséquences négatives en ce qui concerne: i) les droits procéduraux de la ou des personnes concernées; et/ou ii) le suivi de l'enquête. En contrôlant la durée des enquêtes, le comité vérifie aussi que les ressources humaines et financières allouées à l'OLAF ont été utilisées de manière efficace.

76. Le comité estime que la durée des enquêtes est un indicateur important de l'efficacité de l'action de l'OLAF et au fil des années, il a accordé une attention particulière à ce sujet. Dans son dernier avis sur le sujet, à savoir l'avis n° 5/2021, le comité a procédé à une évaluation complète des enquêtes de l'OLAF d'une durée supérieure à 36 mois en 2019. Le comité a relevé certaines lacunes qui ont donné lieu à plusieurs recommandations adressées au directeur général de l'OLAF.

77. Dans son récent avis n° 3/2024 sur le projet de nouvelles LDPE, le comité s'est félicité des progrès réalisés par l'OLAF dans la gestion de la durée de ses enquêtes et a pris acte de l'inclusion de certaines de ses recommandations dans le projet de LDPE révisées. Toutefois, le comité a également souligné qu'il était important que les LDPE fournissent des orientations claires aux enquêteurs afin d'éviter des périodes d'inactivité injustifiées au cours du processus d'enquête. Dans ce contexte, le comité a présenté plusieurs recommandations au directeur général de l'OLAF concernant des modifications des LDPE afin d'aider l'OLAF à remédier au problème de la longueur excessive des enquêtes. Le comité est convaincu que ces recommandations seront approuvées par le directeur général de l'OLAF dans la version définitive des LDPE. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, le comité est préoccupé par le fait que l'adoption des LDPE a été reportée sans calendrier précis.

78. Au cours de l'année considérée, le comité a reçu, comme chaque année, des informations sur des enquêtes d'une durée supérieure à douze mois. Afin de mieux comprendre comment l'OLAF a géré la durée de ses enquêtes en 2024 et comment il a respecté le principe général de proportionnalité de la durée de l'enquête de l'OLAF, y compris à la lumière des recommandations formulées précédemment, le comité a procédé à une évaluation axée sur des enquêtes d'une durée supérieure à 36 mois (voir section 2.6.2).

2.6.1. *Rapports concernant les enquêtes d'une durée supérieure à douze mois reçus par le comité en 2024*

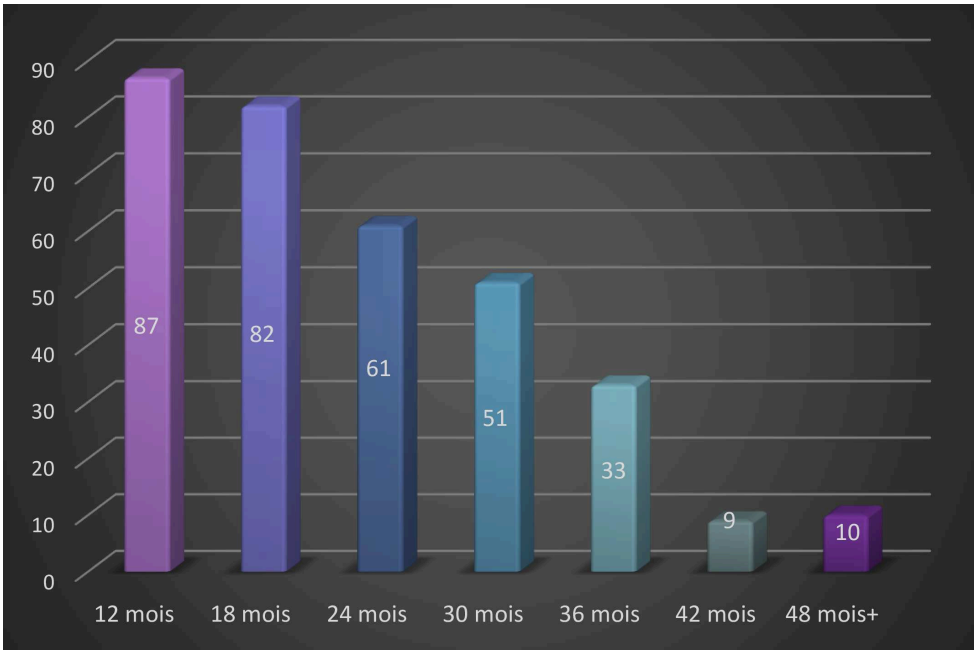
79. Si une enquête ne peut être close dans les douze mois suivant son ouverture, l'article 7, paragraphe 8, du règlement relatif à l'OLAF ([30]) impose au directeur général de l'OLAF de soumettre un rapport officiel au comité douze mois après l'ouverture de l'enquête et ensuite tous les six mois. Dans ces rapports, l'OLAF expose les raisons pour lesquelles l'enquête est encore en cours et, le cas échéant ([31]), les mesures correctives à prendre en vue d'accélérer l'enquête, ainsi que le calendrier prévu pour son achèvement.

80. En 2024, le comité a reçu 490 rapports de l'OLAF concernant 333 enquêtes différentes d'une durée supérieure à 12 mois. 49 % d'entre elles dépassaient 24 mois et 16 % dépassaient 36 mois (graphique 1). La ventilation des enquêtes de l'OLAF est illustrée dans le graphique 2.

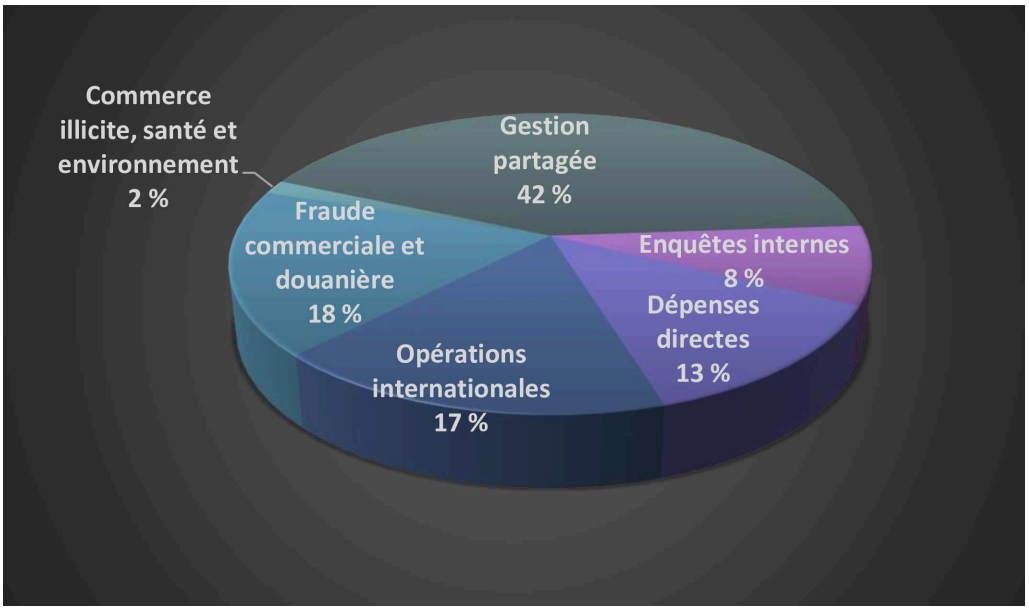
([30]) L'article 7, paragraphe 8, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, dispose: «Si une enquête ne peut être close dans les douze mois suivant son ouverture, le directeur général soumet, à l'expiration du délai de douze mois et ensuite tous les six mois, un rapport au comité de surveillance, en indiquant les raisons pour lesquelles cela n'a pas été possible ainsi que les mesures correctives envisagées en vue d'accélérer l'enquête.».

([31]) Les termes «le cas échéant» ont été ajoutés au texte de l'article 7, paragraphe 8, du règlement relatif à l'OLAF par le règlement modificatif (UE, Euratom) 2020/2223.

Graphique 1 — 333 affaires de longue durée signalées en 2024



Graphique 2 — Ventilation sectorielle des affaires de longue durée signalées en 2024



2.6.2. *Suivi des enquêtes de l'OLAF d'une durée supérieure à 36 mois en 2024*

81. En 2024, le comité a procédé à un suivi régulier de la durée des enquêtes de l'OLAF, en se concentrant particulièrement sur celles qui dépassaient 36 mois. Le suivi s'est déroulé en deux phases. Premièrement, le comité a analysé les affaires qui avaient dépassé 36 mois entre le 1er janvier et le 31 août 2024 (39 affaires). Il a ensuite examiné les nouvelles affaires dépassant 36 mois entre le 1er septembre et le 31 décembre 2024 (13 nouvelles affaires). Au cours de cette dernière phase, le comité a également examiné l'état d'avancement des 39 affaires analysées plus tôt dans l'année.

82. Conformément à l'article 10 des modalités de travail convenues entre l'OLAF et le comité ([32]), ce dernier a eu accès aux dossiers des 52 enquêtes susmentionnées. À la fin du mois de décembre 2024, l'OLAF avait clôturé 44 de ces affaires, tandis que 8 étaient en cours.

([32]) Les arrangements de travail convenus entre l'OLAF et le comité accordent à ce dernier un accès direct partiel aux informations relatives aux dossiers qui sont disponibles et enregistrées dans le système de gestion des dossiers de l'OLAF. Les modalités de travail sont disponibles à l'adresse suivante: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/system/files/2021-10/OLAF%20SC%20WA%20signed.pdf.pdf.

83. Le comité a examiné les indicateurs suivants.

Continuité des activités d'enquête. L'intensité des activités d'enquête a été soigneusement examinée pendant toute la durée de chaque affaire. Le comité a vérifié les raisons fournies par l'OLAF dans ses rapports de douze mois au regard des dossiers et a analysé la continuité des activités entre les périodes de référence. Une attention particulière a été accordée à toute interruption des activités d'enquête d'une durée supérieure à trois mois. Des justifications (explicitement mentionnées ou implicites) ont été recherchées dans le dossier ([33]). Le comité s'est également concentré sur l'appréciation, par l'équipe d'évaluation de l'OLAF, de la continuité des enquêtes ([34]).

Planification des enquêtes et hiérarchisation des priorités opérationnelles. Le comité a examiné la pratique interne de l'OLAF en matière de gestion de la durée des enquêtes, en s'attachant en particulier à la planification et à la hiérarchisation des priorités opérationnelles. Le comité a évalué si une approche cohérente et uniforme avait été adoptée dans toutes les unités de l'OLAF ([35]). Le comité a également examiné si la direction de l'OLAF accordait une priorité opérationnelle aux enquêtes d'une durée supérieure à 36 mois, l'objectif clair étant d'accélérer leur clôture ([36]).

Proportionnalité et efficacité. Le comité a également procédé à un examen préliminaire de la proportionnalité de la durée de chaque enquête, en évaluant si cette durée était justifiée au regard des circonstances de l'espèce. En outre, le comité de surveillance a évalué si les mesures correctives proposées étaient pertinentes et aptes à remédier aux causes ayant empêché la clôture de l'enquête.

84. L'analyse effectuée par le comité en 2024 peut être résumée comme suit.

Établissement des rapports

85. Le comité a noté que la «*complexité du dossier*» était la raison la plus fréquemment invoquée par l'OLAF pour justifier la durée d'une enquête (invoquée dans 85 % des cas). Les circonstances dans lesquelles une enquête peut être considérée comme complexe peuvent varier d'une affaire à l'autre, en fonction de l'objet et des circonstances spécifiques. L'OLAF fait généralement état de la complexité lorsque les documents sont nombreux et difficiles à examiner en raison de leur format, de leur volume et de leur langue. La complexité est également évoquée lorsque des difficultés interjuridictionnelles et d'autres questions juridiques se posent, lorsque l'affaire concerne ou pourrait concerner de nombreuses personnes et/ou pays ([37]), lorsque la portée de l'enquête est large ou lorsque des transactions sont difficiles à analyser.

86. Les autres raisons invoquées par l'OLAF pour justifier la durée sont d'ordre interne (par exemple, des questions liées aux ressources humaines telles que l'absence prolongée d'un enquêteur principal ou la réorganisation d'une équipe d'enquête), ou externe, indépendantes de la volonté de l'OLAF (par exemple, des difficultés de coopération avec les parties prenantes, l'attente d'informations de la part des institutions européennes, des autorités nationales ou d'autres parties prenantes, ou l'incidence de la pandémie de COVID-19).

87. Le comité a évalué le contenu des rapports de 12 mois de l'OLAF à la lumière de toutes les données disponibles dans chaque dossier, sans constater de divergences. D'une manière plus générale, le comité estime que le modèle utilisé pour faire rapport au comité, s'il est correctement rempli, peut fournir une vue d'ensemble fiable de l'affaire. Il est important de mettre à jour les informations qui y figurent tous les six mois, en accordant une attention particulière aux mesures correctives prises au cours de la période de référence et à leur efficacité. Le comité a déjà souligné ([38]) qu'une enquête en voie d'achèvement au moment de la rédaction du rapport de 12 mois ne dispense pas l'OLAF de son obligation d'informer le comité des mesures correctives prises au cours de l'enquête.

([33]) Voir l'avis n° 5/2021 du comité de surveillance, recommandation n° 1b.
([34]) Voir l'avis n° 5/2021 du comité de surveillance, recommandation n° 2.
([35]) Voir l'avis n° 5/2021 du comité de surveillance, recommandation n° 3.
([36]) Voir l'avis n° 5/2021 du comité de surveillance, recommandation n° 4c.
([37]) Les affaires analysées comprenaient une série de personnes physiques/morales, allant de 1 à 29.
([38]) Voir l'avis n° 5/2021 du comité de surveillance, points 38 et 39.

Continuité des enquêtes

a) *Interruption des activités d'enquête*

88. Le comité a examiné attentivement l'intensité des activités d'enquête pendant toute la durée de chaque affaire et a recensé des périodes d'inactivité au cours du cycle de vie de la plupart des affaires analysées (47 affaires) ([39]). Dans la plupart des cas, l'affaire a connu plus d'une période d'inactivité. Dans 44 affaires, le comité a constaté des interruptions d'une durée de 3 à 8 mois ([40]). Dans 12 affaires, les interruptions ont duré entre 9 et 15 mois ([41]). Dans 4 affaires, le comité a constaté des périodes d'inactivité plus longues, de 16 à 23 mois ([42]). Comme déjà indiqué dans des avis antérieurs, le comité reconnaît que l'analyse de la durée ne peut se fonder uniquement sur le nombre et la durée des interruptions d'activité dans une enquête et que toute analyse doit tenir compte de l'ensemble du dossier d'enquête et, conformément à l'article 7, paragraphe 5, du règlement relatif à l'OLAF, des circonstances spécifiques et de la complexité de chaque affaire.

89. Le comité rappelle ([43]) que les périodes d'inactivité doivent être correctement enregistrées et justifiées dans le dossier et que les obstacles ou retards rencontrés par l'équipe chargée du dossier au cours du cycle de vie de l'enquête doivent toujours être enregistrés et traçables dans l'OCM (par exemple, sous la forme d'une note versée au dossier). Cela permettrait à la direction de l'OLAF de suivre efficacement l'avancement d'une enquête et garantirait le niveau requis de transparence et de responsabilité.

90. Dans son analyse précédente de la durée, le comité avait constaté que, dans la plupart des cas, l'OLAF n'avait pas correctement enregistré les circonstances à l'origine des périodes d'inactivité dans l'OCM ([44]). L'analyse effectuée en 2024 montre une amélioration dans ce domaine, étant donné que l'OLAF a régulièrement documenté les interruptions de plus de trois mois, ce qui a permis au comité de comprendre les raisons de ces périodes d'inactivité. Le comité n'a constaté des interruptions non documentées que dans de rares cas ([45]).

91. À cet égard, le comité salue la pratique consistant à documenter les avancées progressives de l'analyse des données de l'OLAF dans des notes de dossier, ainsi qu'à consigner tout obstacle procédural rencontré par l'équipe d'enquête ([46]).

92. Le comité a également observé que, si, dans la plupart des cas, l'OLAF a enregistré les documents dans les délais, il lui arrivait parfois de le faire avec un certain retard (par exemple, des échanges de courriels datant d'un certain temps avant leur enregistrement dans l'OCM) ([47]). Cette pratique déroge à l'exigence de clarté et de transparence de l'OCM, qui est à son tour essentiel pour rationaliser la conduite des enquêtes, le contrôle de la gestion et le travail de suivi du comité. Le comité souligne dès lors l'importance d'enregistrer sans délai tous les documents pertinents dans l'OCM.

b) *Avis de l'équipe d'examen*

93. Dans les 44 affaires clôturées, le comité a également analysé les avis émis par l'équipe d'examen avant la clôture d'un dossier (ci-après l'«avis de clôture»). Le comité a constaté une certaine hétérogénéité dans les analyses effectuées par l'équipe d'examen concernant la continuité des enquêtes: dans certains cas, l'avis de l'équipe d'examen faisait référence à des périodes d'inactivité ou à la complexité de l'affaire sans fournir d'explications ou de détails supplémentaires à l'appui de son évaluation ([48]); dans d'autres cas, l'avis indique simplement qu'«aucune indication [de retards injustifiés]» n'a été constatée, bien que le contenu du dossier puisse suggérer le contraire ([49]).

([39]) [Aucune période d'inactivité n'a été constatée dans cinq affaires — confidentiel].
([40]) [Confidentiel].
([41]) [Confidentiel].
([42]) [Confidentiel].
([43]) Voir l'avis n° 5/2021 du comité de surveillance, point 44.
([44]) Voir l'avis n° 5/2021 du comité de surveillance, point 45.
([45]) [Confidentiel].
([46]) [Confidentiel].
([47]) [Confidentiel].
([48]) [Confidentiel].
([49]) [Confidentiel].

94. Le comité, conformément à la position précédemment exprimée ([50]) rappelle que l'évaluation effectuée à la fin de l'enquête est extrêmement pertinente pour contrôler l'efficacité de l'activité de l'OLAF. Il est donc important que, dans les avis qu'elle émet, l'équipe d'examen recense exactement les périodes d'inactivité et tire des conclusions claires et bien argumentées.

Planification et hiérarchisation des enquêtes

95. Dans le cadre de la dernière mise à jour des LDPE, l'OLAF a modifié l'article 9, paragraphe 1, afin d'y inclure l'obligation pour les unités d'enquête de «*définir un plan de travail initial*». Le comité se félicite de cette évolution et reconnaît les efforts déployés par le directeur général de l'OLAF dans la mise en œuvre de la recommandation n° 3 de l'avis n° 5/2021.

96. L'analyse effectuée a toutefois révélé que, dans 60 % des cas, il n'avait pas été établi de plan d'enquête initial. Dans les 40 % de cas restants, un plan de travail initial avait été élaboré, mais il avait été mis à jour dans trois cas seulement ([51]). Le comité reconnaît que la grande majorité des enquêtes analysées ont été ouvertes avant la mise à jour des LDPE en octobre 2021. Le comité réitère toutefois sa position ([52]) selon laquelle une approche plus cohérente serait bénéfique pour les activités de l'OLAF. L'établissement d'un plan de travail au début d'une enquête, et sa mise à jour chaque fois que nécessaire, fournit à la direction de l'OLAF un outil concret pour suivre la durée et l'avancement des enquêtes et utiliser au mieux ses ressources en personnel.

97. L'analyse du comité a également mis en évidence un certain degré d'hétérogénéité dans l'attribution de la priorité opérationnelle aux dossiers. Seules huit enquêtes dépassant 36 mois se sont explicitement vu accorder la priorité ([53]). Toutefois, l'analyse a également montré que, bien que la priorité opérationnelle ne leur ait pas été explicitement accordée, 30 affaires ont été clôturées peu après avoir dépassé la durée de 36 mois ([54]).

98. À cet égard, le comité se félicite, considérant qu'il s'agit d'une évolution positive conforme à la recommandation n° 4c de l'avis n° 5/2021, que l'OLAF ait automatiquement accordé la priorité à la plupart des enquêtes dont la durée est supérieure à 36 mois. Néanmoins, le comité souligne également l'importance d'enregistrer dans le dossier les décisions d'accorder la priorité à une enquête, ainsi que de documenter toute modification ultérieure de ces décisions.

99. L'analyse menée par le comité sur les affaires d'une durée supérieure à 36 mois en 2024 a mis en lumière un certain nombre de constatations. Premièrement, le nombre de ces affaires a légèrement augmenté par rapport à 2019 (passant de 10 % à 16 % de l'ensemble des affaires signalées en 2024). Ce chiffre semble cohérent avec la diminution des effectifs de l'OLAF au cours des cinq dernières années et la complexité croissante des enquêtes menées par l'OLAF ([55]). L'analyse a toutefois mis en évidence que la plupart des enquêtes ont été accélérées après avoir atteint une durée de 36 mois, ce qui a entraîné la clôture de la plupart des affaires après 36 à 42 mois.

100. En ce qui concerne la continuité des enquêtes, le comité a constaté que, dans près de 70 % des cas, les interruptions constatées étaient en fait justifiées ([56]). Dans les 30 % restants, le comité a constaté qu'un élément récurrent ayant une incidence sur la durée était l'absence prolongée de l'enquêteur principal et/ou les modifications qui en ont résulté dans la composition de l'équipe chargée du dossier ([57]). Enfin, selon le comité, un nombre limité de cas analysés ([58]) suscitent des inquiétudes quant au caractère proportionné de leur durée; le comité estime que, dans ces cas, les enquêtes de l'OLAF n'étaient pas continues et que les interruptions n'étaient pas justifiées. À la lumière des considérations qui précèdent, le comité souligne qu'il importe de limiter au minimum les interruptions des enquêtes. Il rappelle également la nécessité de justifier clairement de telles périodes d'inactivité dans le dossier de l'affaire.

([50]) Recommandation n° 2 de l'avis n° 5/2021 du comité de surveillance.
([51]) [Confidentiel].
([52]) Recommandation n° 3 de l'avis n° 5/2021 du comité de surveillance.
([53]) [Confidentiel].
([54]) [Affaires clôturées après 36 à 42 mois — confidentiel].
([55]) En 2019, l'OLAF invoquait la «complexité du dossier» comme raison justifiant la durée de l'enquête dans 43 % des cas, contre 85 % pour l'année considérée.
([56]) [Confidentiel].
([57]) [Confidentiel].
([58]) [Confidentiel].

101. L'analyse a en outre révélé que, bien que l'élaboration de plans de travail soit une exigence prévue à l'article 9, paragraphe 1, des LDPE actuelles, les plans de travail ne sont pas encore adoptés de manière cohérente par toutes les unités d'enquête. Le comité espère que l'article 9, paragraphe 1, des LDPE sera appliqué de manière plus cohérente à l'avenir.

2.7. *Examen par le comité des plaintes individuelles soumises à l'OLAF*

102. Comme chaque année, le comité a reçu des rapports semestriels et des documents pertinents sur les plaintes individuelles traitées par l'OLAF. En 2024, le directeur général a informé le comité que l'OLAF avait traité trois plaintes au total. Le directeur général a également fourni un aperçu des plaintes traitées par le médiateur européen. L'OLAF a accordé un accès automatique aux dossiers correspondants dans le système de gestion de ses dossiers, qui contient toutes les informations et tous les documents pertinents ([59]). Le comité s'est concentré sur les trois plaintes directement traitées par l'OLAF en 2024, toutes fondées sur l'article 90 *bis* du statut ([60]).

103. En vertu de l'article 90 *bis* du statut, les fonctionnaires et autres agents de l'Union peuvent soumettre au directeur général de l'OLAF des demandes relatives à leurs droits et à leur traitement dans le cadre des enquêtes menées par l'OLAF. Ils peuvent également soumettre des réclamations contre un acte leur faisant grief en rapport avec des enquêtes de l'OLAF.

104. Le comité note que, dans le cadre de deux plaintes soumises par des personnes concernées en rapport avec des enquêtes de l'OLAF, les requérants ont introduit des demandes de réparation du préjudice pour violation présumée des garanties procédurales. Les deux plaintes ont été introduites après la clôture des enquêtes de l'OLAF. La plainte restante a été soumise par un informateur et concernait un «dossier rejeté» dans lequel l'OLAF avait décidé de ne pas ouvrir d'enquête.

105. Le comité estime qu'en ce qui concerne les plaintes susmentionnées, l'OLAF a agi dans le respect de son obligation au titre de l'article 41, paragraphe 2, point c), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant «*l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions*».

3. **Coopération**

3.1. *Coopération avec l'OLAF*

106. En 2024, le comité a consolidé sa coopération fructueuse avec l'OLAF en maintenant un dialogue ouvert et constructif avec le directeur général de l'Office et son équipe.

107. Il a continué d'inviter le directeur général de l'OLAF et son personnel à ses réunions mensuelles, dans le but de discuter et de se tenir au courant de toute question pertinente pour les travaux du comité et ceux de l'OLAF. Les membres du comité et le secrétariat ont également tenu des réunions formelles et informelles avec la direction et le personnel de l'OLAF dans le cadre de la préparation des travaux du comité.

108. Le comité a reçu les rapports suivants de la part de l'OLAF, conformément aux dispositions du règlement relatif à l'OLAF et aux pratiques de travail établies: i) des rapports sur les enquêtes d'une durée supérieure à douze mois; ii) des rapports sur les recommandations de l'OLAF émises depuis le 1er octobre 2013 mais non suivies, pour lesquelles l'OLAF a reçu des réponses des autorités concernées dans le cadre de l'exercice de surveillance annuel de 2023; iii) des rapports sur les plaintes déposées auprès de l'OLAF concernant les garanties de procédure dans le contexte des enquêtes en cours de l'OLAF; iv) des rapports sur les cas dans lesquels des informations ont été transmises aux autorités judiciaires nationales; ainsi que v) des rapports sur les reports au titre de l'article 4, paragraphe 6, du règlement relatif à l'OLAF.

([59]) Conformément à l'article 6, paragraphe 2, des arrangements de travail entre l'OLAF et le comité de surveillance.

([60]) Règlement nº 31 (C.E.E) 11 (C.E.E.A.) fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, disponible à l'adresse suivante: EUR-Lex - 01962R0031-20140501 - FR - EUR-Lex.

3.2. *Relations avec les parties prenantes*

109. Le comité rend compte aux institutions qui ont nommé ses membres et constitue aussi un partenaire de dialogue de ces institutions. Il fait rapport à ces dernières sur ses activités, il peut émettre des avis à leur demande, et il rédige des rapports d'enquête et échange ses vues avec elles au niveau politique ([61]).

110. Le comité estime qu'il est important de maintenir des contacts réguliers avec les institutions de l'UE ainsi qu'avec les partenaires et parties prenantes de l'OLAF afin d'améliorer le flux d'informations et d'obtenir un retour d'information sur les performances de l'OLAF. Le comité et son secrétariat ont été en contact avec: i) la Médiatrice européenne (participation à la réunion plénière du comité du 9 juillet 2024); ii) le groupe de travail du Conseil sur la lutte contre la fraude (GAF) (présentation du rapport annuel 2023 par le président le 18 juillet 2024); iii) la commission du contrôle budgétaire (CONT) du Parlement européen (présentation du rapport annuel 2023 du comité par le président le 5 septembre 2024). Le président du comité a également participé à la conférence OLAF-Parquet européen le 22 avril 2024 et le rapporteur du service de coordination antifraude (AFCOS) à la conférence AFCOS 2024 de l'OLAF le 16 octobre 2024.

111. Le comité a également pris part à l'échange de vues interinstitutionnel annuel sur l'OLAF, qui s'est tenu le 3 décembre 2024 et s'est concentré sur l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) par les acteurs de la lutte antifraude de l'UE. Le comité a participé activement à la réunion, reconnaissant les avantages potentiels que présente l'utilisation d'algorithmes automatiques pour détecter la fraude et rationaliser les enquêtes. Dans son application la plus simple, l'IA pourrait automatiser des tâches répétitives et aider le personnel de l'OLAF à évaluer et à comprendre les différents cadres juridiques nationaux. Dans des cas plus avancés, l'utilisation de l'IA accroît les capacités de traitement de grands volumes de données de manière plus efficace et plus précise qu'auparavant. Conformément à ses attributions spécifiques, le comité a souligné que l'utilisation de l'IA devrait inclure le respect des limites imposées par le cadre juridique, la jurisprudence et les normes éthiques. Il a également souligné les risques inhérents à l'utilisation de l'IA, en termes de biais, d'explicabilité et de transparence, ainsi que la question des coûts et le besoin de financement adéquat qui en découle.

4. **Administration et ressources**

4.1. *Méthodes de travail du comité de surveillance*

112. En 2024, le comité a tenu onze réunions plénières, soit hybrides soit entièrement en ligne ([62]). Pour chacune des grandes questions à traiter, le comité a désigné un rapporteur. Les rapporteurs ont collaboré avec le secrétariat pour élaborer des projets de rapports à examiner lors des réunions plénières; ils ont également tenu des réunions informelles et formelles avec le personnel compétent de l'OLAF et le secrétariat sur l'élaboration des avis. Le président, les rapporteurs et les membres du secrétariat se sont également rencontrés régulièrement pour travailler sur des questions spécifiques.

113. À la suite de la démission de M. Cretin de son poste en juillet 2024, le comité a continué à travailler avec quatre membres jusqu'à la fin de l'année. Le membre qui remplacera M. Cretin pour la durée restante de son mandat sera nommé à partir de la liste de réserve figurant dans la décision portant nomination des membres du comité de surveillance de l'OLAF ([63]) adoptée par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 28 mars 2022.

([61]) Article 15, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013: «Le comité de surveillance formule des avis à l'intention du directeur général, y compris, s'il y a lieu, des recommandations, notamment sur les ressources nécessaires à l'Office [OLAF] pour exercer sa fonction d'enquête, sur les priorités d'enquête de l'Office et sur la durée des enquêtes. Ces avis peuvent être émis de sa propre initiative, à la demande du directeur général ou **à la demande d'une institution, d'un organe ou d'un organisme**, sans toutefois qu'ils nuisent au déroulement des enquêtes en cours. [...]
Un exemplaire des avis émis en vertu du troisième alinéa est adressé aux institutions, organes ou organismes.».

([62]) De janvier à décembre 2024.

([63]) Décision (UE, Euratom) 2022/521 du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 28 mars 2022 portant nomination des membres du comité de surveillance de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

4.2. ***Le secrétariat***

114. En 2024, le secrétariat a continué d'aider les membres du comité à s'acquitter de leurs missions, renforçant ainsi l'indépendance de l'OLAF. Le comité rappelle, comme dans le rapport précédent ([64]), qu'il est important que le secrétariat dispose de ressources suffisantes pour soutenir tant le comité de surveillance que le contrôleur des garanties de procédure et pour préserver la nécessaire séparation des tâches entre les deux organes. À la suite de l'échange qui a eu lieu l'année dernière entre le comité et le secrétaire général de la Commission européenne sur cette question, le secrétaire général a rassuré le comité sur le fait que le soutien demandé sera fourni.

115. Au cours de la période considérée, le secrétariat a lancé deux processus de recrutement. Deux personnes devraient rejoindre le secrétariat au cours du premier trimestre de 2025.

116. Le comité a été associé à ces processus de recrutement. Les fonctionnaires affectés au secrétariat ne doivent jamais solliciter ni accepter d'instructions d'un gouvernement ou d'une institution, d'un organe ou d'un organisme concernant l'exercice des fonctions de contrôle du comité. La participation du comité à ces recrutements assure et garantit l'indépendance du processus de sélection.

117. Tout au long de l'année, le secrétariat, comme le reste de la Commission, a continué à travailler en mode hybride, en combinant travail en présentiel et à distance, et a mis en œuvre le programme de travail convenu avec le comité.

118. Le secrétariat est toujours rattaché sur le plan administratif (depuis mars 2017) à l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO) de la Commission européenne, bien qu'il se situe dans une zone de sécurité distincte au sein des locaux de l'OLAF. À de nombreuses reprises par le passé, le comité a exprimé des doutes quant au fait que le rattachement «hybride» de son secrétariat au PMO soit le lieu le plus approprié.

4.3. ***Questions budgétaires***

119. Le budget du comité pour 2024 était de 200 000 EUR. Le montant effectivement versé à la fin 2024 s'élevait à 160 580,99 EUR, soit environ 80 % du montant total.

120. L'ordonnateur subdélégué chargé des dépenses est le directeur du PMO.

([64]) Rapport annuel 2023 du comité de surveillance, point 49.