Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/4511

7.8.2025

RAPPORT D'ACTIVITÉ DU CONTRÔLEUR DES GARANTIES DE PROCÉDURE — 2024

(C/2025/4511)

Avant-propos

Voici le troisième rapport annuel de mes activités en tant que contrôleur des garanties de procédure. Mon rôle, tel que consacré par le règlement relatif à l'OLAF, est de traiter les plaintes portant sur le respect par l'OLAF des garanties de procédure, ainsi que sur des violations présumées des règles applicables aux enquêtes menées par l'OLAF, déposées par les personnes faisant l'objet de ces enquêtes, que nous appelons les «personnes concernées». Il s'agit notamment de violations potentielles des exigences de procédure et des droits fondamentaux.



Avant la création du poste de contrôleur, les personnes visées par une enquête de l'OLAF disposaient de très peu de possibilités de se plaindre auprès d'une autorité ou d'un organe indépendant de la manière dont l'OLAF menait l'enquête. Les seules possibilités consistaient à déposer une plainte auprès du Médiateur européen pour mauvaise administration ou de tenter d'engager la responsabilité non contractuelle de la Commission, dans des conditions très strictes.

Pour remédier à cette lacune, les modifications apportées au règlement de 2020 relatif à l'OLAF mettent en place un mécanisme approprié de traitement des plaintes qui donne désormais à chaque personne concernée la possibilité d'introduire une plainte auprès du contrôleur

Grâce à ce nouveau recours administratif, le contrôleur adapte les principes de protection juridictionnelle effective aux principes de protection administrative effective et les harmonise entre eux, de façon progressive mais constante. Le contrôleur tient toujours compte des droits fondamentaux découlant de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, des garanties de procédure spécifiques qui régissent les activités de l'OLAF, ainsi que des principes juridiques généraux et de la jurisprudence des juridictions de l'UE applicables aux enquêtes de l'OLAF.

Pour le contrôleur, il importe non seulement que le mécanisme de traitement des plaintes devienne un recours effectif pour les personnes concernées, mais aussi qu'il renforce la transparence globale des activités de l'OLAF. Si un organisme de lutte antifraude efficient et efficace, à même de protéger les intérêts financiers de l'UE, est absolument indispensable pour l'Union et pour les contribuables, il est tout aussi important que les enquêtes de l'OLAF sur d'éventuelles fraudes soient menées dans le plein respect des droits fondamentaux et des garanties de procédure.

Cela étant, pour mieux comprendre le rôle du contrôleur et les limites de cette nouvelle fonction, il convient de garder à l'esprit le fait que le contrôleur n'agit pas en tant que juge qui apprécie la légalité des décisions et des actes de l'OLAF. Au lieu de cela, le contrôleur a pour mission de trouver et de proposer des solutions aux problèmes soulevés par les plaignants. En proposant des solutions et, éventuellement, des recommandations au directeur général de l'OLAF, le contrôleur s'efforce de résoudre les questions en cause et d'améliorer, de manière prospective, les pratiques de l'OLAF en matière d'administration et d'enquête.

J'espère que ce rapport contribuera à sensibiliser l'opinion aux types de problèmes qui sont à l'origine des plaintes déposées par les personnes concernées, tout en renforçant la responsabilité de l'OLAF et la confiance des citoyens dans le système mis en place par l'UE pour lutter contre la fraude.

J'ai le plaisir de vous annoncer que nous avons atteint tous nos objectifs en 2024, malgré l'augmentation du nombre de plaintes reçues. À cet égard, je remercie le secrétariat pour le soutien juridique qu'il m'a apporté.

Vous trouverez dans ce rapport de plus amples informations sur notre travail et les résultats que nous avons obtenus grâce au mécanisme de traitement des plaintes.

Je suis convaincue que le mécanisme de traitement des plaintes constitue déjà une garantie essentielle pour les personnes concernées et qu'il assumera le rôle qu'il est amené à jouer pour veiller à ce que les activités de l'OLAF respectent les garanties de procédure et les règles applicables aux enquêtes.

Julia LAFFRANQUE

Le contrôleur des garanties de procédure

Table des matières

		Page
Avant-propos		1
1.	Mission et mandat du contrôleur	4
2.	Le mécanisme de traitement des plaintes	5
3.	Aperçu des plaintes déposées en 2024	5
4.	Les trois étapes d'une procédure efficace de traitement des plaintes	9
	4.1. Recevabilité	9
	4.2. La procédure contradictoire	10
	4.3. Décisions de clôture	11
5.	Aperçu des principales conclusions du contrôleur	11
	5.1. Droits de la défense	11
	5.1.1. Droit d'un fonctionnaire de l'Union d'être informé de sa qualité de personne concernée	12
	5.1.2. Possibilité de formuler des observations sur l'exposé des faits	12
	5.2. Durée raisonnable des enquêtes de l'OLAF	13
	5.3. Duplication des enquêtes (principe *non bis in idem*)	14
	5.4. Impartialité dans la conduite des enquêteurs de l'OLAF	15
	5.5. Droit d'être informé de la clôture d'une enquête et moyens de notification utilisés dans la correspondance avec les personnes concernées	17
6.	Consultation sur le projet de lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF	18
7.	Relations avec les parties prenantes	18
8.	Soutien administratif et juridique	19
9.	Contacter le contrôleur et déposer une plainte	19

1. **Mission et mandat du contrôleur**

La fonction de contrôleur des garanties de procédure a été instituée par le règlement (UE, Euratom) 2020/2023 du Parlement européen et du Conseil ([1]) modifiant le règlement (UE, Euratom) 883/2013 du Parlement européen et du Conseil ([2]) (ci-après le «règlement relatif à l'OLAF»). Le rôle du contrôleur est de protéger les garanties de procédure et les droits fondamentaux des personnes concernées ([3]) par les enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). M[me] **Julia Laffranque** a été nommée en tant que premier contrôleur le 3 mai 2022, pour un mandat de cinq ans non renouvelable. Elle est assistée dans sa tâche par le secrétariat du comité de surveillance (ci-après le «secrétariat»).

Conformément à l'article 9 *bis*, paragraphe 8, du règlement relatif à l'OLAF, le contrôleur

> «***contrôle le respect par l'Office des garanties de procédure visées l'article 9, ainsi que les règles applicables aux enquêtes menées par l'Office. Le contrôleur est chargé de traiter les plaintes visées à l'article 9* ter».**

Le contrôleur exerce sa mission en **toute indépendance** et n'accepte d'instructions de quiconque dans l'exercice de ses fonctions ([4]). Les personnes concernées ne pouvant pas, en principe, former de recours juridictionnel contre des actes ou omissions de l'OLAF en cours d'enquête, la possibilité d'introduire une plainte auprès du contrôleur revêt une grande importance. Tout plaignant peut s'adresser au contrôleur, dans les délais stricts fixés à l'article 9 *ter* du règlement relatif à l'OLAF, pour obtenir une évaluation indépendante et approfondie de sa plainte.

Dans le cadre du traitement des plaintes déposées **par des personnes concernées** en ce qui concerne **le respect par l'OLAF des garanties de procédure et des règles applicables aux enquêtes**, le contrôleur ne cherche pas à substituer sa propre évaluation à celle de l'OLAF quant à la manière de mener une enquête ou d'évaluer les éléments de preuve, ni aux conclusions à tirer. Au lieu de cela, lorsqu'il constate une violation des garanties de procédure ou des règles applicables aux enquêtes, son rôle consiste:

— à **donner l'assurance** que l'OLAF a agi conformément aux règles énoncées dans son cadre juridique (si le contrôleur conclut à l'absence de violation); ou

— à inviter l'OLAF à prendre des mesures pour remédier à la situation, en présentant une **proposition de solution** lorsqu'il constate une violation des garanties de procédure ou des règles applicables aux enquêtes.

Dans un second temps, si l'OLAF n'est pas parvenu à trouver une solution, le contrôleur lui suggère comment remédier à la situation dans une **recommandation** qu'il lui adresse.

Le contrôleur examine les plaintes dans le cadre d'une **procédure contradictoire**. Il accorde une attention particulière à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ([5]), aux principes généraux du droit de l'Union et à la jurisprudence pertinente des juridictions de l'Union ([6]). Le contrôleur n'interfère pas et ne peut pas interférer dans le déroulement de l'enquête de l'OLAF ([7]).

([1]) Règlement (UE, EURATOM) 2020/2223 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 en ce qui concerne la coopération avec le Parquet européen et l'efficacité des enquêtes de l'Office européen de lutte antifraude (JO L 437 du 28.12.2020, p. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([2]) Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999 (OJ L 347, 20.10.2020, p. 1).

([3]) Une «personne concernée» est toute personne physique ou tout opérateur économique soupçonné de fraude, de corruption ou de toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE et faisant de ce fait l'objet d'une enquête de la part de l'Office. Les plaintes déposées par des personnes autres que les personnes concernées, telles que des témoins ou des informateurs, ne relèvent pas du mandat du contrôleur.

([4]) Article 9 *bis*, paragraphe 6, du règlement relatif à l'OLAF.

([5]) Union européenne, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, du 26 octobre 2012 (2012/C 326/02, p. 391), disponible à l'adresse suivante: C_2012326FR.01039101.xml.

([6]) La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) est composée de deux juridictions: la Cour de justice et le Tribunal.

([7]) Article 9 *ter*, paragraphe 6, du règlement relatif à l'OLAF.

L'année 2024 a été difficile compte tenu du nombre croissant de plaintes reçues et de la complexité des questions juridiques soulevées. Bien que le contrôleur ne puisse pas spécifiquement faire référence dans le présent rapport à des affaires visées par une enquête de l'OLAF et doive garantir la confidentialité des enquêtes, et ce, même après leur clôture ([8]), il y fournit un résumé utile du type de problèmes dénoncés par les personnes concernées. Il y décrit également la manière dont les questions soulevées ont été traitées et y explique le fonctionnement du mécanisme de traitement des plaintes ainsi que les résultats obtenus.

2. **Le mécanisme de traitement des plaintes**

Depuis son entrée en fonction en octobre 2022, le contrôleur a eu l'occasion de traiter plusieurs questions juridiques intéressantes, jetant progressivement les bases d'un cadre conceptuel solide d'appréciation des plaintes. Compte tenu du nombre de plaintes traitées et de la diversité des questions juridiques soulevées, l'année 2024 a été à la fois riche en défis et couronnée de succès. Les plaintes ont été traitées aussi rapidement que possible, mais également de manière aussi approfondie et exhaustive que possible.

Afin de mieux comprendre le fonctionnement du mécanisme de traitement des plaintes, il convient de garder à l'esprit que, grâce à ce mécanisme, le contrôleur dispose d'un accès **privilégié et direct** ([9]) au dossier de l'OLAF relatif à l'enquête concernée. Ce type d'accès aux dossiers de l'OLAF est primordial: il rassure les plaignants quant au fait que le contrôleur est en mesure d'examiner attentivement les activités d'enquête de l'OLAF, même dans les cas où certaines informations pertinentes sont confidentielles et ne peuvent être portées à la connaissance desdits plaignants. Le contrôleur procède souvent à une mise en balance délicate entre la confidentialité de l'enquête de l'OLAF, d'une part, et le caractère contradictoire du mécanisme de traitement des plaintes, d'autre part.

En 2024, le contrôleur a terminé l'évaluation de trois plaintes introduites en 2023.

Par ailleurs, **en 2024, 23 nouvelles plaintes ont été déposées** par des personnes physiques et des personnes morales. Au cours de l'année de référence, le contrôleur a terminé son évaluation pour 22 d'entre elles. La seule plainte restante avait été déposée peu avant la fin de l'année et avait été déclarée recevable. Une décision sur cette plainte a été prise au début de l'année 2025.

3. **Aperçu des plaintes déposées en 2024**

Parmi les 23 plaintes reçues par le contrôleur en 2024, la plupart ont été présentées par des personnes concernées par des enquêtes *internes* ([10]) de l'OLAF (15 plaintes), tandis que 8 se référaient à des enquêtes *externes* ([11]) (graphique 1). La majorité des plaintes ont été déposées en anglais, mais d'autres langues (l'espagnol, le roumain et le tchèque) ont également été utilisées (graphique 2). Quelque 18 plaintes ont été déposées par des personnes physiques, 2 par une personne physique (tant en son nom propre qu'au nom de la personne morale qu'elle représentait) et 3 par des personnes morales (graphique 3). Au cours de l'année de référence, certains plaignants ont déposé plusieurs plaintes: le nombre total de plaignants pour 2024 s'élève donc à 12: 9 personnes physiques et 3 entités juridiques (graphique 3). Aucune des plaintes reçues n'a été soumise par l'intermédiaire d'un avocat.

([8]) Article 9 *bis*, paragraphe 9, du règlement relatif à l'OLAF.

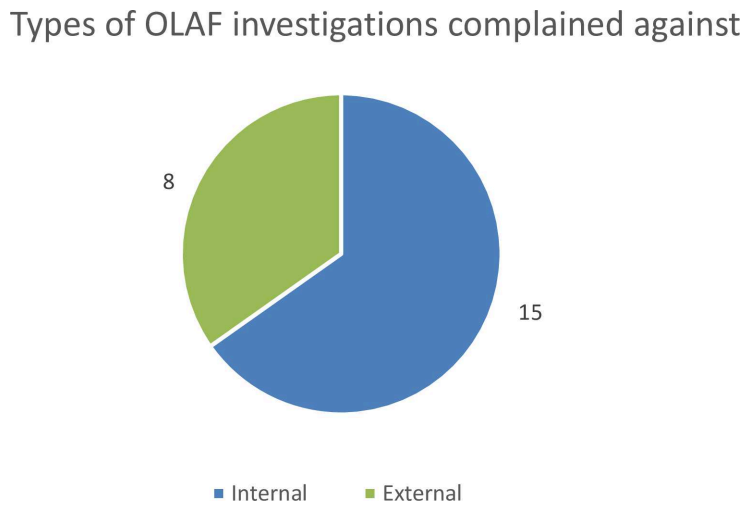
([9]) Article 8, paragraphes 1 et 2, de la décision du contrôleur des garanties de procédure portant adoption de dispositions d'exécution pour le traitement des plaintes (ci-après les «dispositions d'exécution du contrôleur» ou les «dispositions d'exécution»), disponible à l'adresse suivante: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_fr.

([10]) Les «enquêtes internes» sont des enquêtes menées par l'OLAF au sein des institutions, des organes et des organismes européens établis par les traités de l'Union ou sur la base de ceux-ci, dans le but de lutter contre la fraude, le détournement de fonds, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. À cette fin, l'OLAF enquête sur: i) 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 et, le cas échéant, des poursuites pénales; ou ii) un manquement analogue aux obligations des membres des institutions et organes, des dirigeants des organismes ou des membres du personnel des institutions, organes et organismes non soumis au statut (article 1, paragraphe 4, et article 4 du règlement relatif à l'OLAF).

([11]) Les «enquêtes externes» sont des enquêtes menées par l'OLAF conformément à l'article 3 du règlement relatif à l'OLAF. Le mandat de l'OLAF couvre toutes les dépenses de l'UE (à savoir les Fonds structurels, la politique agricole et le développement rural, les dépenses directes et l'aide extérieure) ainsi qu'une part importante des recettes de l'UE, mais pas leur totalité (principalement les droits de douane et les droits agricoles).

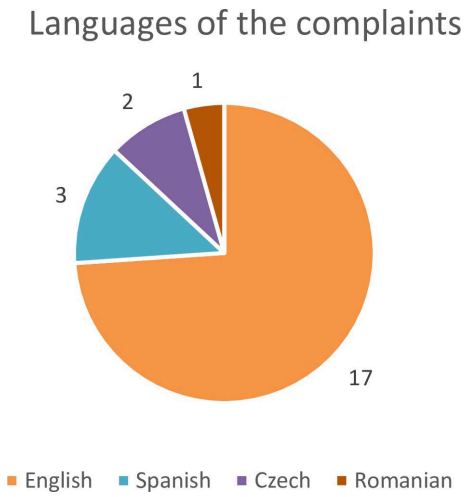
Graphique 1

types d'enquêtes de l'OLAF ayant fait l'objet d'une plainte en 2024



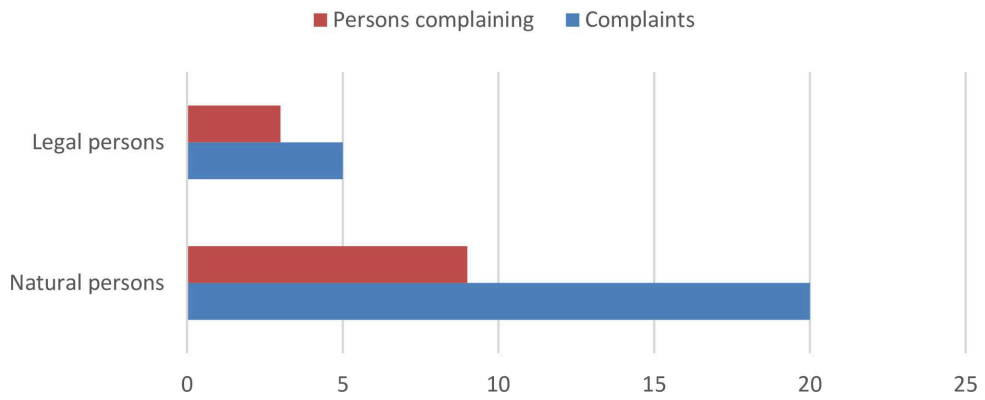
Graphique 2:

langues de dépôt des plaintes en 2024



Graphique 3

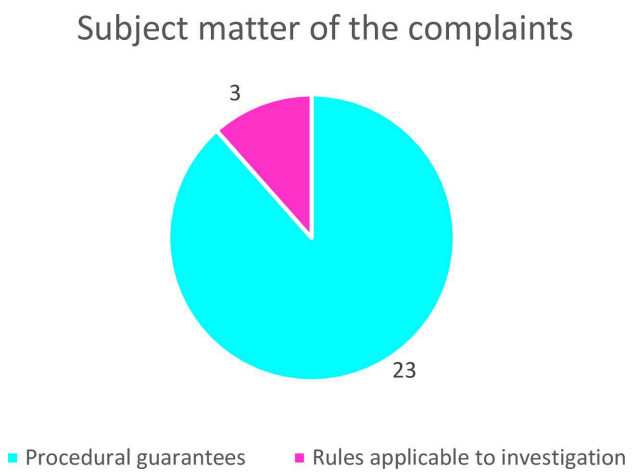
Plaignants et nombre de plaintes



Dans la majorité des cas, les plaignants ont invoqué des violations de leurs garanties de procédure prévues à l'article 9 du règlement relatif à l'OLAF et de leurs droits fondamentaux consacrés par la charte des droits fondamentaux (graphique 4). Ces plaintes concernaient: i) le droit d'être entendus et l'exercice effectif de leur droit de présenter des observations sur les faits les concernant (article 9, paragraphe 4, du règlement relatif à l'OLAF); ii) le droit d'être informés de leur qualité de personne concernée (article 9, paragraphe 3, du règlement relatif à l'OLAF); iii) des violations des principes d'équité, d'objectivité et d'impartialité dans le déroulement des enquêtes (article 9, paragraphe 1, du règlement relatif à l'OLAF); et iv) la durée des enquêtes (article 41, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux) (graphique 5). Les plaignants se sont également plaints des règles applicables aux enquêtes de l'OLAF ([12]), notamment en ce qui concerne l'ouverture des enquêtes de l'OLAF, la conduite des contrôles sur place et les moyens d'informer les personnes concernées (graphique 6).

Graphique 4

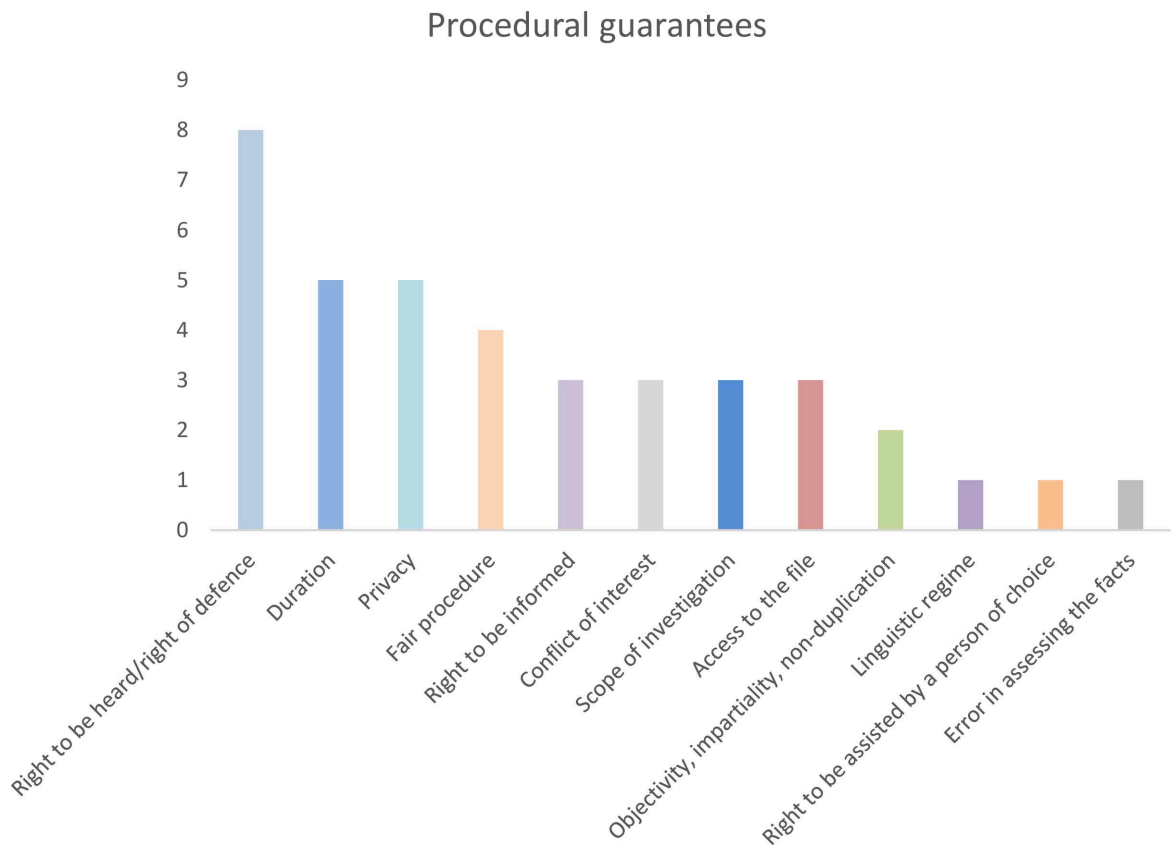
objet des plaintes introduites en 2024



([12]) Ces règles comprennent celles énoncées dans le règlement relatif à l'OLAF, ainsi que celles contenues dans différents textes, dont le règlement (Euratom, CE) nº 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités (JO L 292 du 15.11.1996, p. 2), les lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF et les lignes directrices sur les procédures d'analyse criminalistique numérique à l'intention du personnel de l'OLAF.

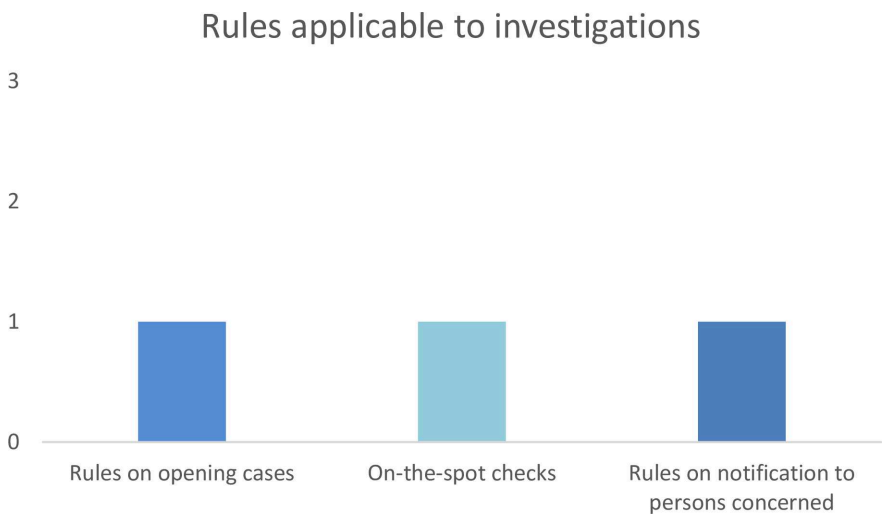
Graphique 5

analyse des différentes allégations concernant les garanties de procédure soulevées en 2024 (plaintes recevables et irrecevables)



Graphique 6

analyse des allégations concernant les règles applicables aux enquêtes



4. **Les trois étapes d'une procédure efficace de traitement des plaintes**

Le contrôleur traite les plaintes de manière **équitable, indépendante et impartiale**. Conformément au règlement relatif à l'OLAF et aux dispositions d'exécution du contrôleur, la procédure comporte deux étapes: i) une évaluation de la **recevabilité** de la plainte; ii) un **examen au fond des arguments invoqués** par les plaignants. Lorsque le contrôleur constate des violations, en fonction des questions en cause, il peut inviter l'OLAF à remédier à la situation, au moyen d'une proposition de solution et, le cas échéant, il peut adresser une recommandation à l'OLAF.

4.1. ***Recevabilité***

Dans un délai de **10 jours ouvrables** à compter de la date de réception d'une plainte, le contrôleur doit se prononcer sur sa recevabilité. Les conditions de recevabilité sont énoncées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 9 *ter* du règlement relatif à l'OLAF et à l'article 5 des dispositions d'exécution. Pour être recevables, les plaintes doivent être déposées au plus tard **dans le mois qui suit le moment où le plaignant prend connaissance des faits pertinents** constituant une violation présumée des garanties de procédure ou des règles relatives aux enquêtes. **En tout état de cause, les plaintes ne peuvent être déposées plus d'un mois après la clôture de l'enquête.**

En 2024, le contrôleur a évalué dans le délai imparti la recevabilité de toutes les plaintes pendantes. Il a déclaré 7 plaintes recevables, 3 plaintes partiellement recevables et 13 plaintes irrecevables (graphique 7).

Les motifs d'irrecevabilité étaient les suivants:

— dans 7 cas, les plaintes n'avaient pas été déposées dans les délais fixés à l'article 9 *ter*, paragraphe 2;

— dans 3 cas, le contrôleur a constaté que les plaintes étaient manifestement dénuées de fondement;

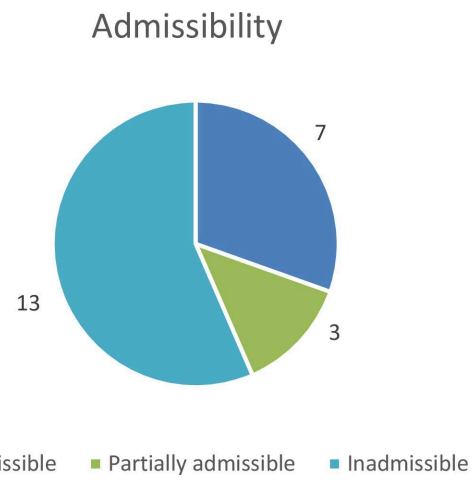
— dans 2 cas, les plaintes ont été présentées par des personnes qui n'étaient pas concernées;

— dans 1 cas, la plainte n'était pas étayée, ce qui empêchait le contrôleur de procéder à l'appréciation de son bien-fondé;

— enfin, la plainte restante concernait une procédure administrative qui n'était pas une enquête de l'OLAF (graphique 8).

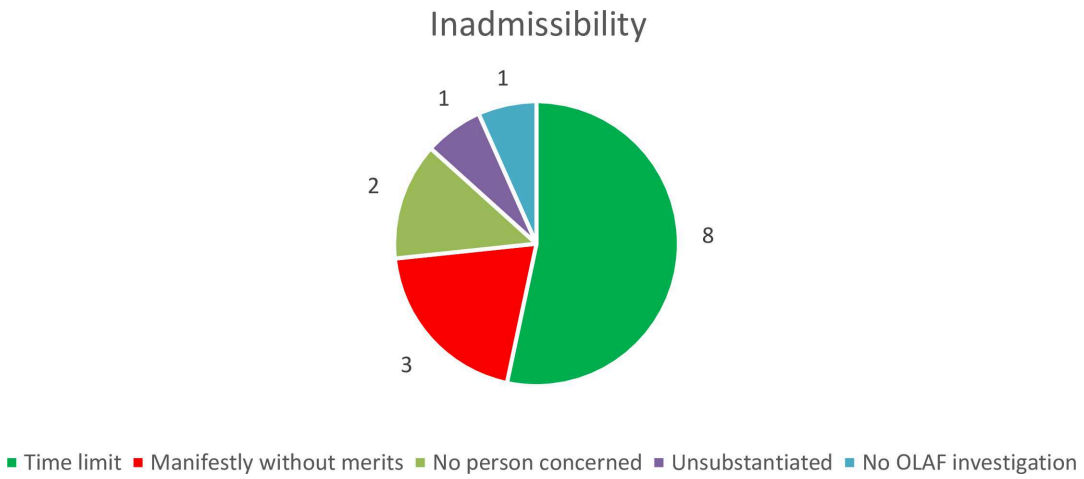
Graphique 7

recevabilité des plaintes reçues en 2024



Graphique 8

motifs d'irrecevabilité des plaintes reçues en 2024 (y compris les plaintes partiellement recevables)



Dans le cadre de l'examen de la recevabilité des plaintes, le contrôleur adopte une approche visant à respecter à la fois la lettre et l'esprit des dispositions pertinentes du règlement relatif à l'OLAF.

En 2024, comme l'année précédente, il est arrivé dans une poignée de cas que la plainte soit déclarée irrecevable car l'enquête de l'OLAF avait été clôturée plus d'un mois avant la date à laquelle la plainte avait été déposée auprès du contrôleur. Comme rappelé plus haut, en ce qui concerne les enquêtes closes, le règlement relatif à l'OLAF prévoit une condition supplémentaire plus stricte en matière de recevabilité: **les plaintes ne peuvent être déposées plus d'un mois après la clôture de l'enquête, quel que soit le moment où le plaignant prend connaissance des faits pertinents** (article 9 *ter*, paragraphe 2, du règlement relatif à l'OLAF).

Le contrôleur reconnaît que cette condition indubitablement restrictive applicable aux enquêtes clôturées vise à préserver à la fois: i) l'efficacité de toute procédure de suivi éventuelle au niveau national ou au niveau de l'UE; et ii) l'efficacité de ses propres propositions de solutions et recommandations face à la plainte concernée. En effet, la contribution du contrôleur n'aurait pas grande utilité dans le cas des dossiers clôturés pour lesquels il est possible que des procédures de suivi soient en cours devant les autorités compétentes au niveau national ou de l'UE. Le contrôleur estime que, dans ces rares cas, les personnes concernées peuvent ne faire valoir leurs griefs que devant ces autorités, en se prévalant des voies de recours juridictionnelles ou administratives mises à leur disposition.

Comme le confirment les chiffres de 2024, la recevabilité reste un «contrôleur d'accès» important dans le mécanisme de traitement des plaintes du contrôleur. Dans tous les cas de plaintes ou d'allégations jugées irrecevables, le contrôleur a expliqué la base juridique et les motifs de sa décision en détail au plaignant.

Le contrôleur reconnaît que la condition de recevabilité susmentionnée, associée à l'absence de toute disposition obligeant l'OLAF à informer la personne concernée de la clôture des dossiers par des conclusions, pourrait conduire à priver les personnes concernées de la possibilité de déposer une plainte auprès du contrôleur. Le contrôleur estime dès lors que le **délai strict de dépôt des plaintes**, en particulier (mais pas exclusivement) dans le cas des enquêtes clôturées, **est une question qui mérite un examen attentif dans le cadre de l'évaluation et d'une éventuelle révision ultérieure du règlement relatif à l'OLAF**.

4.2. *La procédure contradictoire*

À l'issue de l'évaluation préliminaire, le contrôleur a invité l'OLAF à faire part de son point de vue sur les 10 plaintes déclarées recevables ou partiellement recevables. Le contrôleur a ensuite envoyé les réponses de l'OLAF aux plaignants et les a invités à transmettre leurs observations sur le point de vue de l'OLAF.

Par principe, le contrôleur s'efforce de donner le plus large effet possible au **principe du contradictoire**. Ainsi, les deux parties ont la possibilité de faire valoir leur point de vue et de présenter des pièces justificatives. En principe, chaque partie a également été informée des observations de l'autre partie et a eu la possibilité de les commenter. Cela étant, dans des cas dûment justifiés, le contrôleur a décidé de déroger à ce principe et d'autoriser le traitement confidentiel des informations soumises par l'OLAF, conformément à l'article 7, paragraphe 2, des dispositions d'exécution. En particulier, le contrôleur a appliqué cette clause afin de protéger la confidentialité et l'efficacité des enquêtes dans les cas où les réponses de l'OLAF révéleraient ses méthodes de travail ou l'empêcheraient de recueillir les éléments de preuve nécessaires, voire compromettraient la stratégie globale d'enquête. Dans les dossiers concernés, le contrôleur est convenu avec l'OLAF que celui-ci fournirait:

(i) une version non confidentielle de ses réponses à transmettre au plaignant afin que ce dernier puisse comprendre les raisons sous-tendant le comportement de l'OLAF et soit ainsi en mesure de contester la réponse de l'OLAF et de fournir des contre-arguments; et

(ii) une version confidentielle plus détaillée destinée à expliquer plus en détail les raisons avancées par l'OLAF dans la version non confidentielle.

Cette solution équilibrée a permis au contrôleur de procéder à une évaluation approfondie de tous les dossiers pertinents tout en respectant son **obligation de garantir la confidentialité des enquêtes de l'OLAF**.

Par conséquent, bien que les plaignants n'aient pas le droit de recevoir toutes les informations, le contrôleur peut leur garantir qu'il procède à un examen indépendant et approfondi de leur dossier.

4.3. *Décisions de clôture*

À la fin de l'année 2024, le contrôleur avait pris une **décision de clôture sur un total de 12 plaintes**: 3 plaintes de 2023 et 9 plaintes recevables déposées en 2024. Dans tous ces cas, le contrôleur n'a constaté aucune violation des garanties de procédure des plaignants. Le contrôleur a évalué toute une série d'allégations et élaboré le cadre conceptuel d'évaluation des plaintes. En outre, 2,5 années d'activité ont montré l'importance de l'évaluation du contrôleur: en effet, une décision de clôture ne vise pas uniquement à **inviter l'OLAF à combler les lacunes d'une enquête**, si des violations sont constatées. Une décision de clôture dans laquelle le contrôleur ne constate aucune violation à l'issue d'une procédure contradictoire et d'une évaluation juridique approfondie **renforce, par voie de conséquence, la légitimité de l'enquête de l'OLAF en question et offre un moyen d'apprentissage important aux plaignants**.

Dans quelques plaintes, bien qu'aucune violation n'ait été constatée dans le cas précis, des pratiques problématiques ont été détectées. Dans ces cas, le contrôleur l'a signalé à l'OLAF, en l'invitant à tenir compte de ses conclusions dans ses futures enquêtes et, éventuellement, à prendre des mesures, afin d'éviter d'éventuelles violations des garanties de procédure des personnes concernées dans des cas similaires.

5. **Aperçu des principales conclusions du contrôleur**

En 2024, le contrôleur a traité une série d'arguments soulevés par les plaignants concernant leurs garanties de procédure et les règles applicables aux enquêtes de l'OLAF. Grâce à l'accès privilégié du contrôleur aux dossiers des enquêtes concernées, il a été en mesure d'évaluer chaque plainte sur la base de tous les éléments de preuve et informations disponibles.

Le contrôleur estime que le cadre conceptuel mis en place progressivement par ses décisions de clôture fournit des orientations claires pour les activités d'enquête de l'OLAF, que ce soit sous la forme de propositions de solutions ou d'*obiter dicta*.

Conformément au principe de confidentialité, le contrôleur ne peut divulguer le contenu des enquêtes de l'OLAF. Tout en respectant ledit principe, le contrôleur donne un aperçu des arguments les plus convaincants soulevés par les plaignants et de la manière dont il les a traités au point ci-dessous.

5.1. *Droits de la défense*

Au cours de l'année de référence, la violation des droits de la défense dans une enquête de l'OLAF était l'allégation la plus fréquemment invoquée nécessitant une évaluation de la part du contrôleur. La diversité des arguments avancés permet au contrôleur d'évaluer bon nombre des nuances de ce droit procédural essentiel.

5.1.1. **Droit d'un fonctionnaire de l'Union d'être informé de sa qualité de personne concernée**

En vertu de l'article 9, paragraphe 3, du règlement relatif à l'OLAF, **dès qu'une enquête révèle qu'un membre du personnel de l'UE peut avoir la qualité de personne concernée dans une enquête de l'OLAF, ce membre du personnel doit en être informé**, pour autant que cette information ne nuise pas au déroulement de l'enquête ou de toute procédure d'enquête relevant de la compétence d'une autorité judiciaire nationale. De même, l'article 9, paragraphe 2, des lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF ([13]) impose à ce dernier d'informer les fonctionnaires et autres membres du personnel de l'UE «dans les meilleurs délais» de leur implication éventuelle dans une enquête ouverte. Ce droit d'être informé constitue une garantie de procédure importante pour le fonctionnaire concerné et est intrinsèquement lié aux droits de la défense.

Dans un cas, le contrôleur a analysé l'étape de procédure spécifique de l'***identification*** **par l'OLAF d'une personne en tant que «personne concernée»**. Dans le cadre des enquêtes internes en particulier, la qualité de «personne concernée» dans une enquête de l'OLAF est un élément essentiel de la procédure d'enquête et une condition préalable à l'exercice des droits de la défense dans le cadre de l'enquête concernant cette personne. En effet, le statut de personne concernée confère à la personne un certain nombre de garanties de procédure et oblige l'OLAF à se conformer à des règles spécifiques en vertu du règlement relatif à l'OLAF. Par conséquent, la détermination du moment précis où ce statut est formalisé a des conséquences pratiques.

En l'espèce, le contrôleur a noté que si le nom du plaignant était déjà mentionné dans la décision du directeur général ouvrant l'enquête, l'OLAF a officiellement identifié le plaignant comme une «personne concernée» dans le système de gestion des dossiers de l'OLAF à un stade ultérieur, à savoir six mois plus tard.

Dans le cadre de son travail sur le dossier, le contrôleur a examiné la pratique de l'OLAF en ce qui concerne l'«identification de la personne concernée» dans le cadre des enquêtes internes. L'analyse du contrôleur s'est concentrée sur la pratique consistant à faire la distinction entre le nom d'une personne concernée dans une décision d'ouverture et l'enregistrement ultérieur de cette information dans le système de gestion des dossiers de l'OLAF. Pour le contrôleur, l'encodage du statut d'une personne concernée déjà identifiée dans le système de gestion des dossiers de l'OLAF est une étape purement interne qui ne devrait pas comporter de considérations de fond et qui, en tant que telle, devrait être effectuée en temps utile. Par conséquent, le contrôleur considère que **chaque fois que la décision d'ouverture du directeur général fait référence nommément à une personne, cette personne devrait être considérée à partir de ce moment comme une «personne concernée» au sens de l'article 2, paragraphe 5, du règlement relatif à l'OLAF**. Cela entraîne l'obligation pour l'OLAF, en vertu de l'article 9, paragraphe 3, du règlement relatif à l'OLAF, soit d'informer la personne de sa qualité de personne concernée, soit, dans les cas justifiés, de différer cette information.

En l'espèce, l'identification tardive en tant que personne concernée de la personne faisant l'objet de l'enquête n'a pas nui à ses droits procéduraux. Toutefois, le contrôleur a estimé que la pratique n'était pas conforme à l'article 2, paragraphe 5, à l'article 5, paragraphe 1, du règlement relatif à l'OLAF et à l'article 6 des lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF. De l'avis du contrôleur, une telle pratique ne favorise pas la sécurité juridique et, dans différentes circonstances, peut entraîner une violation des droits procéduraux des personnes concernées.

Cette question avait déjà été soulevée par le contrôleur lors de ses échanges avec le directeur général concernant la révision en cours des lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF ([14]). Dans ce contexte, il suggère que, dans les cas où la décision d'ouverture du directeur général nomme une personne spécifique, l'OLAF soit tenu d'identifier immédiatement la personne concernée dans le système de gestion des dossiers de l'OLAF, c'est-à-dire simultanément à la décision d'ouverture. Le contrôleur espère que l'OLAF tiendra dûment compte des suggestions formulées et prendra les mesures appropriées.

5.1.2. **Possibilité de formuler des observations sur l'exposé des faits**

Conformément à l'article 9, paragraphe 4, du règlement relatif à l'OLAF, une fois que l'enquête a été achevée et avant que les conclusions se rapportant nommément à une personne concernée n'aient été tirées, l'OLAF doit accorder à cette personne la possibilité de formuler ses observations sur les faits la concernant. L'article 9, paragraphe 4, précise en outre comment cette possibilité doit être accordée, c'est-à-dire en fournissant un résumé des faits.

([13]) Lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF du 11 octobre 2021, disponibles à l'adresse suivante: https://anti-fraud.ec.europa.eu/guidelines-investigations-olaf-staff_en.

([14]) Voir le point 6 «Consultation sur le projet de lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF» ci-dessous.

Selon la jurisprudence des juridictions de l'Union, le droit d'être entendu fait partie des droits de la défense et le respect de ces droits constitue un principe général du droit de l'Union ([15]). Le juge de l'Union précise que le droit d'être entendu octroie à la personne la possibilité d'exprimer utilement son point de vue au cours d'une procédure administrative et avant que ne soit prise toute décision susceptible de porter atteinte à ses intérêts ([16]). En outre, le droit d'être entendu poursuit un double objectif. D'une part, permettre à l'autorité compétente d'examiner le dossier et d'établir les faits de manière aussi précise et correcte que possible et, d'autre part, veiller à ce que la personne concernée soit effectivement protégée et puisse présenter des informations relatives à sa situation personnelle et plaider en sa faveur ([17]). La possibilité de formuler des observations sur le résumé des faits de l'OLAF est l'expression du droit d'être entendu dans le cadre des enquêtes de l'OLAF et constitue une garantie de procédure essentielle pour les personnes concernées.

Pour le contrôleur, il est de la plus haute importance que les personnes concernées puissent exercer leur droit de formuler des observations sur les faits, et ce de **manière significative**. Cela signifie que les personnes concernées devraient disposer des informations nécessaires qui leur permettraient de formuler des observations et de se défendre.

Dans un cas, le plaignant a fait valoir qu'il ne pouvait pas exercer effectivement le droit d'être entendu, étant donné que l'OLAF ne lui avait pas donné accès à tous les documents relatifs aux faits exposés dans le résumé des faits.

En principe, on s'attendrait à ce que l'OLAF fournisse à la personne concernée une copie des documents dont elle a besoin de sorte qu'elle puisse formuler des observations sur le résumé des faits. Cela étant, le contrôleur a constaté qu'en l'espèce, les informations spécifiques figurant dans le résumé des faits étaient de nature purement factuelle et ne se rapportaient à aucun document spécifique qui aurait dû être communiqué au plaignant, ni ne résultaient d'un tel document. Le contrôleur a donc conclu que le résumé des faits fournissait au plaignant des informations suffisamment détaillées et contextualisées pour comprendre la portée de l'enquête et être en mesure de fournir des réponses utiles sur les faits spécifiques qui y sont mentionnés. À la lumière de ce qui précède, le contrôleur a estimé que **les informations fournies par l'OLAF au plaignant étaient suffisantes pour lui permettre d'exercer son droit d'être entendu**.

Dans un autre cas, le plaignant a fait valoir que le rapport d'enquête final ne contenait pas certaines observations et explications fournies par le plaignant dans sa réponse, alors qu'il avait la possibilité de formuler des observations sur le résumé des faits de l'OLAF. Le plaignant a également soutenu que l'OLAF ne lui avait pas donné la possibilité de formuler des observations sur certains faits exposés dans le rapport d'enquête final.

En l'espèce, le contrôleur n'a constaté aucune violation des droits du plaignant, étant donné que **le rapport d'enquête final faisait directement ou indirectement référence aux principales observations du plaignant**. En outre, **l'OLAF a également joint la réponse complète du plaignant au rapport d'enquête final adressé à l'institution concernée**. Le contrôleur a constaté que la pratique consistant à annexer à son rapport final adressé à une institution, un organe ou un organisme de l'UE, ou une autorité nationale, une copie de toutes les observations formulées par la personne concernée sur le résumé des faits de l'OLAF: i) renforce le droit d'être entendu; et ii) crée le degré de transparence nécessaire pour permettre au destinataire du rapport final de l'OLAF de décider du suivi approprié dudit rapport et des recommandations qui y sont formulées.

Enfin, le contrôleur rappelle également dans ce contexte que, selon la jurisprudence des juridictions de l'Union, aucune disposition ne confère à la personne concernée le droit d'exprimer son point de vue sur les conclusions qui pourraient être tirées par l'OLAF, dans le cadre de son rapport d'enquête final ([18]).

5.2. *Durée raisonnable des enquêtes de l'OLAF*

Dans plusieurs plaintes, le contrôleur a examiné si l'OLAF avait manqué à son obligation d'agir dans un délai raisonnable.

([15]) Arrêt du 19 octobre 2022 dans l'affaire T-81/21, *Sistem ecologica/Commission*, ECLI:EU:T:2022:641, point 103; arrêt du 14 juin 2016 dans l'affaire C-566/14, *Marchiani/Parlement*, ECLI:EU:C:2016:437, point 51 et jurisprudence citée.

([16]) Arrêt du 4 juin 2020 dans l'affaire C-187/19 P, *EEAS/De Loecker*, ECLI:EU:C:2020:444, point 68.

([17]) Arrêt du 3 juillet 2014, dans les affaires jointes C-129/13 et C-130/13, *Kamino International Logistics et Datema Hellmann Worldwide Logistics*, ECLI:EU:C:2014:2041, point 38; arrêt du 11 décembre 2014 dans l'affaire C-249/13, *Boudjlida*, ECLI:EU:C:2014:2431, points 37 et 59.

([18]) Voir arrêt du 6 juin 2019 dans l'affaire T-399/17, *Dalli/Commission*, ECLI:EU:T:2019:384, point 144.

L'obligation d'observer un délai raisonnable dans la conduite des procédures administratives constitue un principe général de droit de l'Union et est une composante du droit à une bonne administration prévu par l'article 41, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux ([19]). Ainsi, les enquêtes menées par l'OLAF doivent être clôturées dans un délai raisonnable.

Le contrôleur a rappelé que, **si l'article 7, paragraphe 5, du règlement relatif à l'OLAF ne prévoit aucun délai spécifique pour mener à bien une enquête, il établit un lien clair entre le caractère raisonnable de la durée d'une enquête de l'OLAF et les circonstances spécifiques du dossier**. Le contrôleur a également fait référence à la jurisprudence bien établie des juridictions de l'Union, selon laquelle il n'est pas possible de déterminer ou de quantifier un délai particulier pouvant être considéré comme «raisonnable» ([20]). En revanche, il convient de tenir compte des circonstances de chaque dossier, en particulier: i) la complexité du dossier; ii) le volume des documents examinés par l'OLAF au cours de l'enquête et le volume des documents versés au dossier; iii) le volume et la complexité des mesures d'enquête; et iv) le comportement des parties concernées ([21]). Pour les juridictions de l'Union, l'appréciation de ce qui constitue une «durée raisonnable» d'une enquête n'exige pas que tous les critères susmentionnés soient évalués, mais elle peut se fonder sur un seul critère par rapport aux circonstances de l'espèce ([22]).

Grâce à son accès privilégié au système de gestion des dossiers de l'OLAF, **le contrôleur a soigneusement analysé le dossier des enquêtes concernées**. **Il a mis l'accent en particulier sur i) le nombre, la nature et la continuité des activités d'enquête menées par l'OLAF; ii) le volume d'informations traitées; iii) les questions juridiques et techniques concernées ainsi que toutes les autres caractéristiques spécifiques de chaque cas**. Le contrôleur a conclu que ces enquêtes étaient menées de manière continue et systématique et que leur durée était proportionnée aux circonstances et à la complexité de chaque affaire. Sur la base de ces considérations, le contrôleur a constaté que l'OLAF n'avait pas violé le droit des plaignants de voir leurs dossiers traités dans un délai raisonnable.

Dans ces affaires, les décisions du contrôleur ont mis en lumière la complexité de ces enquêtes et ont rassuré les plaignants sur le fait qu'il n'y avait pas eu violation de leur droit fondamental de voir leurs affaires traitées dans un délai raisonnable.

5.3. **Duplication des enquêtes (principe *non bis in idem*)** ([23])

Dans un cas, il a été demandé au contrôleur d'évaluer si l'OLAF était en droit de poursuivre une enquête (administrative) complémentaire une fois que le Parquet européen a rejeté son enquête pénale pour absence d'éléments de preuves ou si cette poursuite viole le principe *non bis in idem*.

En l'espèce, le plaignant était une personne concernée dans le cadre d'une enquête de l'OLAF, qui a mis en évidence l'éventuelle pertinence pénale de certains comportements, ce qui a conduit le Parquet européen à ouvrir une enquête pénale sur les mêmes faits. Le plaignant a fait valoir que l'OLAF aurait dû interrompre l'enquête complémentaire immédiatement après que le Parquet européen l'a informé que l'enquête pénale avait été clôturée en raison de l'absence d'éléments de preuve. De l'avis du plaignant, il existait un chevauchement important entre la base factuelle et juridique de l'enquête de l'OLAF et celle de la procédure close par le Parquet européen. Le contrôleur a procédé à son évaluation à la lumière des dispositions procédurales pertinentes permettant à l'OLAF de mener des enquêtes complémentaires ([24]).

([19]) L'article 41, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est libellé comme suit: «Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.»

([20]) Arrêt du 8 juillet 2008 dans l'affaire T-48/05, *Franchet et Byk/Commission*, ECLI:EU:T:2008:257, point 274; arrêt du 18 mai 2017 dans l'affaire T-166/16, *Panzeri/Parlement européen*, ECLI:EU:T:2017:347, point 104; arrêt du 29 juin 2022 dans l'affaire T-609/20, *LA International Cooperation Srl/Commission*, ECLI:EU:T:2022:407, point 51.

([21]) Arrêt dans l'affaire T-166/16, *Panzeri/Parlement européen*, précité; arrêt du 21 mai 2014 dans l'affaire T-447/11, *Catinis/Commission*, ECLI:EU:T:2014:267; arrêt du 13 janvier 2010 dans les affaires jointes F-124/05 et F-96/06, *A. et G./Commission*, ECLI:EU:F:2010:2.

([22]) Arrêt du 15 octobre 2022 dans les affaires jointes C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission*, ECLI:EU:C:2002:582, points 187 et 188.

([23]) Le principe *non bis in idem* a été invoqué par les plaignants comme un terme largement compris englobant la duplication d'enquêtes de diverses natures, éventuellement en cours. Le terme, par souci de concision et de cohérence avec le langage utilisé par les plaignants, est donc utilisé ici dans cet ordre d'idées et non dans la manière strictement comprise i) de deux procédures de nature pénale; ii) concernant les mêmes faits; iii) contre le même auteur; et iv) ayant fait l'objet d'une décision définitive, telle que consacrée à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 4 du protocole n° 7 de la convention européenne des droits de l'homme.

([24]) Les dispositions pertinentes du règlement relatif à l'OLAF sont les suivantes: article 12 *septies* «Enquêtes complémentaires», article 12 *quinquies* «Non-duplication des enquêtes». Voir également article 12 des lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF «Enquêtes complémentaires».

À titre liminaire, le contrôleur a fait observer que l'article 12 *septies*, paragraphe 1, du règlement relatif à l'OLAF autorise explicitement l'OLAF à ouvrir et à mener une enquête complémentaire, parallèlement à une enquête du Parquet européen, sur les mêmes faits. Ainsi, le contrôleur a souligné la **nature et l'objectif intrinsèquement différents des enquêtes administratives de l'OLAF et des enquêtes pénales du Parquet européen**. Alors que l'OLAF vise à déterminer si une irrégularité administrative a été commise et à recommander, le cas échéant, les mesures administratives, financières ou disciplinaires appropriées à prendre, le Parquet européen mène des enquêtes pénales qui pourraient donner lieu à des sanctions pénales.

Alors que les enquêtes complémentaires de l'OLAF sont menées «en consultation continue avec le Parquet européen» ([25]), l'OLAF effectue ces enquêtes de manière indépendante et «conformément à son [propre] mandat» ([26]). Cela signifie que des enquêtes complémentaires sont menées sous la direction du directeur général de l'OLAF, conformément aux procédures applicables à la conduite des enquêtes de l'OLAF, établies par le règlement relatif à l'OLAF et précisées dans les lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF. Ainsi, l'OLAF reste responsable de la conduite des enquêtes complémentaires.

Le contrôleur a également rappelé la jurisprudence des juridictions de l'Union, qui précise que le critère pertinent aux fins d'apprécier l'existence d'une même infraction est celui de l'identité des faits matériels, compris comme l'existence d'un ensemble de circonstances concrètes indissociablement liées entre elles qui ont conduit à l'acquittement ou à la condamnation définitive de la personne concernée ([27]). Par conséquent, **le fait que l'enquête pénale soit rejetée ne constitue pas, en tant que tel, une exonération de responsabilité au niveau administratif, pouvant donner lieu à des recommandations**. En outre, le contrôleur a constaté qu'il n'existait aucune disposition dans le règlement relatif à l'OLAF ou dans le règlement sur le Parquet européen, ni dans les lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF ou les modalités de travail entre l'OLAF et le Parquet européen obligeant l'OLAF à clôturer l'enquête complémentaire si le Parquet européen a clôturé sa propre enquête pénale.

Par conséquent, le contrôleur a conclu qu'en ne clôturant pas son enquête administrative complémentaire immédiatement après le rejet par le Parquet européen de son enquête pénale, l'OLAF n'avait pas violé le principe *non bis in idem*.

Dans un autre cas, le contrôleur devait évaluer si l'OLAF avait ouvert une enquête interne dans le cadre de la duplication d'une procédure disciplinaire menée et clôturée par l'organe disciplinaire compétent sur des faits prétendument similaires. Le contrôleur a constaté que les champs d'application des deux procédures ne se chevauchaient pas. À cet égard, le contrôleur a constaté que la procédure disciplinaire concernait l'absence de déclaration d'un conflit d'intérêts dans une procédure de passation de marché, tandis que l'enquête de l'OLAF concernait une inconduite potentielle et une collusion potentielle dans une procédure de passation de marché public. À cet égard, le contrôleur a clarifié **la nature différente et les résultats potentiels de la procédure disciplinaire clôturée et de l'enquête de l'OLAF**. Par conséquent, le plaignant pouvait être rassuré quant à l'absence de duplication, de sorte qu'il n'y avait pas de risque d'être sanctionné deux fois pour la même inconduite.

5.4. *Impartialité dans la conduite des enquêteurs de l'OLAF*

En vertu de l'article 9, paragraphe 1, du règlement relatif à l'OLAF, les enquêtes de l'OLAF doivent être conduites de façon objective et impartiale, dans le respect du principe de la présomption d'innocence et des garanties procédurales applicables. Le principe d'impartialité est également un principe général du droit de l'Union et un élément central du droit à une bonne administration consacré par l'article 41, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

L'obligation d'agir de manière impartiale dans le cadre des actions administratives et de la prise de décision au sein de l'Union s'applique à toute personne qui contribue à l'activité de l'institution concernée et vise à garantir l'égalité de traitement. Une telle exigence vise, notamment, à éviter une situation de conflits d'intérêts en ce qui concerne les fonctionnaires et agents agissant pour le compte des institutions, des organes et des organismes.

Dans un cas, il a été demandé au contrôleur d'évaluer si la connaissance préalable entre la personne concernée et un membre de l'équipe d'enquête pouvait constituer un conflit d'intérêts. Le plaignant a estimé que les liens professionnels ou personnels antérieurs pouvaient nuire à l'objectivité de l'enquêteur ainsi qu'à l'impartialité et à l'équité de l'enquête.

([25]) Article 12 *septies*, paragraphe 1, du règlement nº 883/2013.

([26]) Article 12 *sexies*, paragraphe 1, et article 12 *septies*, paragraphe 1, du règlement nº 883/2013; article 101, paragraphe 3, du règlement 2017/1939; article 12, paragraphe 2, des lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF.

([27]) Arrêt du 2 septembre 2021 dans l'affaire C-790/19, *LG et MH (Autoblanchiment)*, ECLI:EU:C:2021:661, points 77 à 80.

Le contrôleur a examiné l'argument du plaignant à la lumière du cadre conceptuel solide déjà élaboré dans des décisions antérieures sur des questions similaires et conformément à la jurisprudence consolidée des juridictions de l'Union.

Premièrement, le contrôleur a rappelé que, selon la jurisprudence pertinente, l'exigence d'impartialité s'applique également dans le cadre de la fonction publique ([28]). À cet égard, l'article 11 *bis* du statut contient des règles spécifiques visant à garantir que les fonctionnaires exercent leurs fonctions sans que des conflits d'intérêts nuisent à l'accomplissement de leur mission ([29]). Aux termes du paragraphe 1 de cet article, dans l'exercice de leurs fonctions, les fonctionnaires ne traitent aucune affaire dans laquelle ils ont, directement ou indirectement, un intérêt personnel notamment familial ou financier, de nature à compromettre son indépendance.

Deuxièmement, le contrôleur a rappelé que le principe d'impartialité, tel que défini plus haut par la jurisprudence des juridictions de l'Union, comporte deux aspects: l'impartialité subjective et l'impartialité objective. En vertu de l'exigence d'**impartialité subjective**, aucun membre de l'institution concernée ne peut manifester de parti pris ou de préjugé personnel. L'exigence d'**impartialité objective** implique que l'institution doit offrir des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime quant à un éventuel préjugé ([30]). Enfin, l'**impartialité** doit être respectée **tant en fait qu'en apparence**. Selon la jurisprudence, la notion de conflit d'intérêts ne renvoie pas uniquement une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à avoir influé effectivement sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles, mais également à celle dans laquelle l'intérêt identifié peut, aux yeux du public, paraître influer sur un exercice impartial et objectif des fonctions officielles ([31]). L'impartialité subjective est présumée jusqu'à preuve du contraire ([32]). Toutefois, pour ce qui est de l'impartialité objective, le membre du personnel concerné ne doit pas nécessairement avoir un réel préjugé à l'égard de la victime présumée; il suffit qu'un doute légitime existe et ne puisse pas être dissipé ([33]).

C'est à la lumière des principes susmentionnés que le prétendu défaut d'impartialité ou conflit d'intérêts d'un membre de l'équipe d'enquête de l'OLAF a été évalué.

En ce qui concerne l'exigence d'impartialité subjective, le contrôleur a constaté que le plaignant n'avait produit aucun élément ou élément de preuve concret susceptible de justifier ses allégations. En ce qui concerne le défaut d'impartialité objective ou l'existence d'un conflit d'intérêts perçu, le contrôleur a rappelé que ces deux notions se présentent lorsqu'il n'existe pas de garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime concernant la prétendue partialité du personnel de l'OLAF. À cet égard, le contrôleur a souligné que les modalités de travail internes et le contrôle hiérarchique au sein de l'OLAF sont de nature à exclure la possibilité pour un enquêteur de prendre toute décision de manière autonome. En effet, les équipes d'enquête de l'OLAF exercent leurs activités sous la supervision et l'approbation du chef d'unité, de l'équipe d'examen et, en définitive, du directeur général de l'OLAF. En particulier, l'équipe d'examen, composée d'experts en droit et en procédures d'enquête, supervise les enquêtes de l'OLAF à différents stades de la procédure et procède à un contrôle de la légalité ayant trait notamment au respect des garanties de procédure et des droits fondamentaux des personnes concernées, y compris leur droit de voir leurs affaires traitées de manière impartiale et conformément à la présomption d'innocence ([34]).

Le contrôleur a donc conclu qu'**un simple élément de connaissance, qu'il s'agisse d'une relation professionnelle ou même d'une relation de nature personnelle, n'est pas suffisant en tant que tel pour prouver l'existence d'un conflit d'intérêts réel ou potentiel de la part de l'enquêteur**. Le contrôleur a également conclu que **les garanties de procédure mises en place par l'OLAF étaient suffisantes**, au sens de la jurisprudence des juridictions de l'Union, pour exclure tout doute légitime quant à un prétendu parti pris ou à un conflit d'intérêts perçu de la part du personnel de l'OLAF.

([28]) Arrêt du 21 octobre 2021 dans l'affaire C-894/19 P, *Parlement/UZ*, ECLI:EU:C:2021:863, points 51 et suivants.
([29]) Règlement n° 31 (CEE), 11 (CEEA), 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 (JO P 045 du 14.6.1962, p. 1385, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2021-01-01.
([30]) Arrêt du 25 février 2021 dans l'affaire C-615/19 P, *Dalli/Commission*, ECLI:EU:C:2021:133, point 112 et jurisprudence citée.
([31]) Arrêt du 15 juillet 2015 dans l'affaire T-115/13, *Parlement/Dennekamp*, ECLI:EU:T:2015:497, point 92.
([32]) Arrêt du 8 février 2018 dans l'affaire T-118/17, *Institute for Direct Democracy in Europe/Parlement*, non publié, ECLI:EU:T:2018:76, point 27 et jurisprudence citée.
([33]) Arrêt du 20 octobre 2021 dans l'affaire T-220/20, *Kerstens/Commission*, ECLI:EU:T:2021:716, point 42 et jurisprudence citée.
([34]) Voir article 17, paragraphe 7, du règlement relatif à l'OLAF.

Dans une autre affaire, qui impliquait un entretien téléphonique entre un enquêteur et la personne concernée, le plaignant a affirmé que le ton de l'enquêteur au cours de l'appel était accusatoire et violait le principe de la présomption d'innocence. Selon le plaignant, ce comportement montrait le parti pris du membre du personnel de l'OLAF à son encontre et a eu une incidence sur l'impartialité de l'enquête.

Le contrôleur a rappelé que son évaluation visant à déterminer si l'OLAF avait violé les droits procéduraux de la personne concernée dans le cadre d'une enquête en cours était fondée sur des faits qui pouvaient être vérifiés. En l'espèce, l'allégation du plaignant concernait le «ton» perçu d'une conversation téléphonique entre ce dernier et l'OLAF, ainsi que l'interprétation des déclarations faites par téléphone par l'OLAF. Faute d'enregistrement écrit ou de trace dudit échange oral entre les parties et de témoignages contradictoires des deux parties, le contrôleur n'a pas été en mesure de vérifier le contenu ou d'évaluer la véracité des allégations formulées par le plaignant.

Toutefois, en l'espèce, le contrôleur a saisi l'occasion de rappeler l'**importance absolue de correspondre avec les personnes concernées avec la plus grande politesse et la plus grande neutralité, conformément aux principes de bonne administration**. Tel doit être le cas quels que soient les moyens de communication utilisés par l'OLAF, mais cette règle est particulièrement cruciale dans la communication orale. Le contrôleur estime qu'il s'agit là d'un élément essentiel si l'on veut éviter que les personnes concernées doutent de l'impartialité des enquêteurs de l'OLAF.

5.5. *Droit d'être informé de la clôture d'une enquête et moyens de notification utilisés dans la correspondance avec les personnes concernées*

En 2022, l'une des premières plaintes dans le cadre desquelles le contrôleur a pris une décision concernait le droit d'être informé de la qualité de personne concernée en vertu de l'article 9, paragraphe 3, du règlement relatif à l'OLAF. Le contrôleur a conclu à une violation du droit du plaignant d'être informé rapidement, le courrier électronique envoyé par l'OLAF pour informer le plaignant qu'il était une personne concernée ne lui étant jamais parvenu ([35]). Dans cette décision, le contrôleur a renvoyé à la jurisprudence constante pour souligner que, aux fins des notifications importantes, l'OLAF devrait se doter d'une procédure pour garantir que ces notifications sont reçues par les destinataires escomptés. En réponse à l'invitation adressée par le contrôleur à l'OLAF d'améliorer sa pratique, il a adopté, début 2023, des instructions internes sur les moyens de notification à utiliser dans la correspondance avec les personnes concernées.

En 2024, le contrôleur a eu l'occasion de revenir sur cette question importante. L'article 11, paragraphe 7, du règlement relatif à l'OLAF impose à l'OLAF d'informer une personne concernée de la clôture d'une enquête lorsqu'aucune charge ne peut être retenue contre celle-ci, dans un délai de dix jours ouvrables à compter de l'achèvement de l'enquête. Dans le cadre de l'enquête en question, l'OLAF a informé la personne concernée de la clôture de l'enquête sans conclusions par courrier électronique chiffré, en lui demandant explicitement d'en accuser réception. La personne concernée ne l'a pas fait. Compte tenu de la brièveté du délai dont dispose l'OLAF pour informer la personne concernée, l'OLAF a décidé d'en informer également la personne concernée par voie de signification. Cette dernière s'est ensuite plainte auprès du contrôleur, considérant cette interaction en personne comme une pratique inappropriée et coercitive de la part des enquêteurs de l'OLAF.

Le contrôleur a examiné cette affaire à la lumière des dispositions pertinentes, y compris le règlement relatif à l'OLAF, les lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF, les instructions internes susmentionnées de l'OLAF sur les moyens de notification à utiliser dans la correspondance avec les personnes concernées, ainsi que la jurisprudence des juridictions de l'Union.

Le contrôleur a estimé que l'OLAF dispose d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne les moyens de communication utilisés pour notifier des informations aux personnes concernées, qui devrait être guidée par le principe d'efficacité. L'OLAF doit s'assurer et être en mesure de démontrer que les moyens de communication utilisés permettent effectivement aux personnes concernées de prendre connaissance des informations qui leur sont transmises ([36]). À cet égard, le contrôleur a rappelé que les instructions internes de l'OLAF sur les moyens de notification à utiliser dans la correspondance avec les personnes concernées donnaient à l'OLAF la possibilité de remettre des lettres de notification aux

([35]) Voir point «3.5.2. Propositions de solutions» du rapport d'activité 2022 du contrôleur, disponible à l'adresse suivante: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=oj:JOC_2023_248_R_0001.

([36]) Voir jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative à la signification ou à la notification des lettres et décisions administratives, applicable par analogie aux lettres de l'OLAF. Voir, en particulier, arrêt du 6 décembre 2012 dans l'affaire T-167/10, *Evropaïki Dynamiki/Commission*, ECLI:EU:T:2012:651, points 49 à 51.

personnes concernées. C'est notamment le cas lorsque les tentatives antérieures de l'OLAF de joindre des personnes concernées par d'autres moyens, tels que des courriers électroniques des lettres recommandées, n'ont pas abouti. Le contrôleur a fait observer que l'OLAF n'était pas tenu de recourir à tous les moyens de notification mentionnés dans les instructions internes, ni de les utiliser dans l'ordre spécifique qui y est indiqué. Il appartient donc à l'équipe d'enquête de choisir les moyens qu'elle juge les plus efficaces, pour autant que leur objectif soit atteint. **Dans les cas où les moyens choisis se sont révélés inefficaces, il appartient à l'unité d'enquête de recourir à tout autre outil disponible pour informer efficacement la personne concernée d'une communication**.

En l'espèce, le contrôleur a établi que **l'OLAF avait informé avec diligence la personne concernée par courrier électronique puis, compte tenu des circonstances** (qu'il disposait d'un bref délai pour le faire et que le plaignant n'avait fourni aucune confirmation de réception, laissant l'OLAF ignorant si le plaignant avait effectivement connaissance des informations envoyées), **a proportionnellement procédé à une notification par voie de signification**. Cette pratique est conforme aux règles applicables et à l'obligation de l'OLAF d'informer efficacement la personne concernée de ses garanties de procédure au titre de l'article 11, paragraphe 7, du règlement relatif à l'OLAF.

6. **Consultation sur le projet de lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF**

L'article 9 *ter*, paragraphe 9, du règlement relatif à l'OLAF dispose que le directeur général de l'OLAF «peut demander au contrôleur son avis sur toute question liée aux garanties de procédure ou aux droits fondamentaux qui relève du mandat du contrôleur».

Sur cette base juridique, en novembre 2023, le directeur général de l'OLAF a demandé au contrôleur son avis sur le projet de texte révisé des lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives aux garanties de procédure et aux droits fondamentaux qui relèvent du mandat du contrôleur.

Le contrôleur s'est félicité d'être consulté sur cette question importante. Il a fait le point sur son expérience dans le traitement de près de 40 plaintes déposées par des personnes concernées depuis le début de son mandat. Après avoir abordé diverses questions juridiques soulevées au cours de son mandat et bénéficié d'un accès privilégié aux dossiers des enquêtes connexes de l'OLAF, il a acquis une perspective et une compréhension uniques des pratiques d'enquête de l'OLAF. En particulier, le contrôleur pourrait évaluer de près la manière dont l'OLAF s'efforce de veiller au respect des garanties de procédure des personnes faisant l'objet d'une enquête et de la jurisprudence riche et en constante évolution des juridictions de l'Union et de la Cour européenne des droits de l'homme.



Selon lui, le contrôleur s'est uniquement concentré sur les articles du projet de révision des lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF qui faisaient référence et avaient spécifiquement trait au respect par l'OLAF des garanties de procédure d'une personne concernée.

L'avis a été transmis au directeur général de l'OLAF le 3 juin 2024. **Le contrôleur estime que l'adoption définitive des lignes directrices concernant les procédures d'enquête applicables au personnel de l'OLAF bénéficierait grandement des mesures prises en ce qui concerne les observations présentées dans son avis.**

7. **Relations avec les parties prenantes**

Le contrôleur estime qu'il est important d'entretenir des contacts réguliers avec les institutions de l'UE, le directeur général de l'OLAF et d'autres parties prenantes afin d'obtenir un retour d'information sur le rôle du contrôleur et, à terme, d'accroître la protection des garanties de procédure et des droits fondamentaux des personnes concernées dans les enquêtes menées par l'OLAF.

Le 23 mai 2024, le contrôleur a rencontré le **directeur général de l'OLAF, les enquêteurs de l'OLAF et la direction de l'OLAF** pour discuter du mécanisme de traitement des plaintes, de l'expérience acquise au cours de la première période d'activité ainsi que des pistes d'amélioration. C'est la première fois que le contrôleur a rencontré tous les membres du personnel de l'OLAF, et cette réunion s'est révélée un succès compte tenu du nombre élevé de participants et des échanges fructueux, au cours desquels des questions tant générales que pratiques ont été abordées.

Le 5 septembre 2024, le contrôleur a présenté son rapport annuel 2023 à la **commission du contrôle budgétaire du Parlement européen**. Il l'a présenté au **groupe de travail du Conseil de l'Union européenne consacré à la lutte antifraude** le 13 septembre 2024 et a procédé à un échange de vues avec ses membres sur son rôle et sur la protection des garanties de procédure des personnes faisant l'objet d'une enquête de l'OLAF.

Le 15 octobre 2024, le contrôleur a assisté au «dîner de gala des 25 ans de l'OLAF».

Enfin, le contrôleur a également entretenu des **échanges réguliers et des relations de travail fructueuses avec le directeur général de l'OLAF**, fondées sur la confiance mutuelle et la bonne coopération. Dans cet esprit, et dans la ligne des bonnes pratiques et de la coopération déjà en place le directeur général de l'OLAF a adressé au contrôleur, en septembre 2024, le projet de modalités de travail entre l'OLAF et le contrôleur. Celui-ci est en cours de discussion et sera adopté en 2025.

8. **Soutien administratif et juridique**

Dans le but de garantir une utilisation efficace des ressources, le règlement relatif à l'OLAF a confié au secrétariat du comité de surveillance la tâche de fournir au contrôleur un soutien administratif et juridique.

Ce choix est en outre justifié par les objectifs communs poursuivis par le contrôleur et le comité de surveillance et par la complémentarité de leurs missions. Le secrétariat garantit la continuité, la communication permanente et la bonne coopération avec les plaignants et avec l'OLAF.

Une équipe spécialisée de membres hautement qualifiés du personnel du secrétariat, agissant sous la direction de son chef, a fourni au contrôleur des conseils et un appui précieux, tout en respectant le secret professionnel et la confidentialité.



9. **Contacter le contrôleur et déposer une plainte**

Le contrôleur peut être contacté par courrier électronique ou postal aux adresses suivantes:

OLAF-FMB-Controller-Procedural-Guarantees@ec.europa.eu

Contrôleur des garanties de procédure/Secrétariat du comité de surveillance de l'OLAF
Rue Joseph II, 30
1049 Bruxelles, Belgique

Pour déposer une plainte auprès du contrôleur, les plaignants sont priés de bien vouloir:

a. compléter le formulaire;

b. l'envoyer par courrier électronique ou postal aux adresses ci-dessus.

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site internet suivant:
https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en