Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2026/4270

7.8.2026

RAPPORT D'ACTIVITÉ DU CONTRÔLEUR DES GARANTIES DE PROCÉDURE — 2025

(C/2026/4270)

Avant-propos

Voici le quatrième rapport annuel sur mes activités en tant que contrôleur des garanties de procédure. Le règlement relatif à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) me confie le traitement des plaintes des personnes concernées. Ces plaintes concernent le respect par l'OLAF des garanties de procédure et les violations présumées des règles applicables aux enquêtes menées par l'OLAF. Il s'agit notamment de violations potentielles des exigences de procédure et des droits fondamentaux.

Avant la création de la fonction de contrôleur, les personnes faisant l'objet d'une enquête de l'OLAF ne pouvaient pas se plaindre du traitement de l'enquête par l'OLAF auprès d'une autorité ou d'un organe indépendant. Les seules possibilités dont elles disposaient consistaient à déposer une plainte auprès du Médiateur européen pour mauvaise administration ou à 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 relatif à l'OLAF en 2020 ont établi un mécanisme approprié de traitement des plaintes, permettant à chaque personne concernée d'introduire une plainte auprès du contrôleur.

Grâce à ce recours administratif indépendant, le contrôleur adapte les principes de protection juridictionnelle effective et les aligne sur les principes de protection administrative effective, de façon progressive mais constante. Le contrôleur tient toujours compte des droits fondamentaux découlant de la charte des droits fondamentaux de l'UE, 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 soit un recours effectif pour les personnes concernées, mais aussi qu'il renforce la transparence générale des activités de l'OLAF. Disposer d'un organisme antifraude performant et efficace, capable de protéger les intérêts financiers de l'UE, est indispensable pour l'Union et pour les contribuables. Toutefois, il est tout aussi important que les enquêtes menées par l'OLAF sur d'éventuelles fraudes soient réalisées dans le plein respect des droits fondamentaux et des garanties de procédure.

Cela étant, pour mieux comprendre le rôle du contrôleur et ses limites, il convient de garder à l'esprit 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 également de résoudre les questions en cause et d'améliorer, pour l'avenir, les pratiques de l'OLAF en matière d'administration et d'enquête.

Le présent rapport reprend la structure des précédents rapports d'activité annuels du contrôleur. Il s'ouvre sur une vue d'ensemble de la mission et du mandat du contrôleur ainsi que du fonctionnement du mécanisme de traitement des plaintes. Il présente ensuite les principales statistiques et données chiffrées relatives aux plaintes traitées en 2025. Le rapport contient en outre une analyse des aspects procéduraux du traitement des plaintes, en mettant en évidence la proposition de solution émise par le contrôleur au cours de l'année, qui a ensuite été pleinement mise en œuvre par l'OLAF. Ce rapport expose également les principales conclusions du contrôleur sur certaines questions de fond essentielles, notamment les droits de la défense des personnes concernées, l'application du principe de proportionnalité dans les contrôles et les opérations de criminalistique numérique, et les langues qui peuvent être utilisées dans les enquêtes de l'OLAF.

Par ailleurs, le rapport comprend des sections spécifiques sur les principales évolutions qui ont eu lieu au cours de l'année, notamment: i) l'adoption des modalités de travail entre le contrôleur et l'OLAF; ii) la consultation du contrôleur sur l'évaluation de l'application et de l'incidence du règlement relatif à l'OLAF; et iii) la mise en œuvre par l'OLAF de toutes les recommandations du contrôleur relatives aux lignes directrices sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'Office (ci-après les «LDPE»). Le rapport se conclut par des observations sur le dialogue mené par le contrôleur avec les parties prenantes au cours de l'année et met en avant l'appui administratif et juridique fourni par le secrétariat, dont le contrôleur est sincèrement reconnaissant.

Le mécanisme de traitement des plaintes est désormais une garantie essentielle pour les personnes concernées, étant donné qu'il permet de veiller à ce que les activités de l'OLAF respectent les garanties de procédure et les règles applicables aux enquêtes. Au-delà de la résolution des plaintes individuelles, les décisions rendues par le contrôleur ont contribué à façonner la pratique d'enquête de l'OLAF en clarifiant la portée et l'application pratique de ces garanties de procédure. Dans plusieurs cas, la motivation juridique exposée dans les décisions relatives aux plaintes a servi de base aux révisions des LDPE de l'OLAF, étendant ainsi l'incidence des affaires individuelles au-delà de leur contexte factuel immédiat.

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.

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 2025 5

4. Aspects procéduraux: Les étapes d'une procédure efficace de traitement des plaintes 8

4.1 Recevabilité 9

4.1.1. Délai de prescription d'un mois pour l'introduction d'une plainte 10

4.1.2. Plaintes ne relevant pas du mandat du contrôleur 11

4.1.3. Affaires pendantes dans le cadre de procédures judiciaires 11

4.1.4. Interruption de la correspondance sur les plaintes répétitives 12

4.2 La procédure contradictoire 12

4.3 Invitation à résoudre la plainte 13

4.4 Décisions de clôture 13

5. Aspects de fond: Aperçu des principales conclusions du contrôleur 14

5.1. Droits de la défense 14

5.1.1. Droit d'être informé 14

5.1.2. Droit d'être assisté par une personne de son choix 15

5.1.3. Possibilité de présenter des observations sur les faits établis par l'OLAF 16

5.1.4. Accès au dossier et aux documents mentionnés dans l'exposé des faits 18

5.2. Proportionnalité des contrôles des locaux et des opérations de criminalistique numérique 19

5.3. Langues utilisées 21

6. Adoption des modalités de travail entre le contrôleur et l'OLAF 21

7. Consultation sur l'évaluation du règlement relatif à l'OLAF 22

8. Suivi de l'adoption des nouvelles LDPE 24

9. Relations avec les parties prenantes 27

10. Soutien administratif et juridique 27

11. Contacter le contrôleur et déposer une plainte 28

Annexe. Références 29

Cadre juridique 29

Rapports d'activité annuels et avis 29

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) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil [2] (ci-après le «règlement relatif à l'OLAF») afin de protéger les garanties de procédure et les droits fondamentaux des personnes concernées [3] par les enquêtes de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). **M^me^ Julia Laffranque** a été nommée en tant que premier contrôleur le 3 mai 2022 [4], 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 [5]. 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 se substituer à l'OLAF pour décider de la manière de mener une enquête ou d'évaluer les éléments de preuve, ni des conclusions à tirer. Son rôle consiste plutôt à **donner l'assurance** que l'OLAF a agi conformément aux règles énoncées dans son cadre juridique (s'il constate qu'aucune violation n'a été commise) et, lorsqu'il constate une violation des garanties de procédure ou des règles applicables aux enquêtes, son rôle consiste à inviter l'OLAF à prendre des mesures pour remédier à la situation en présentant une **proposition de solution**. Si le contrôleur estime que les mesures prises par l'OLAF ne sont pas satisfaisantes, il lui adresse, dans un deuxième temps, une **recommandation** sur la manière de résoudre la plainte.

Le contrôleur évalue les plaintes dans le cadre d'une **procédure contradictoire** et accorde une attention particulière à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte») [6], aux principes généraux du droit de l'Union et à la jurisprudence pertinente des juridictions de l'Union [7]. Toutefois, il n'interfère pas et ne peut pas interférer dans le déroulement d'une enquête de l'OLAF [8].

---

[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] Règlement (UE, Euratom) n ° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n ° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n ° 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1).

[3] Conformément à l'article 2, paragraphe 5, du règlement relatif à l'OLAF, le terme «personne concernée» désigne «*toute personne ou tout opérateur économique soupçonné de fraude, de corruption ou de toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union 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] Le contrôleur est entré en fonction en septembre 2022.

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

[6] Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 326 du 26.10.2012, p. 391.

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

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

L'année 2025 a été à la fois riche en défis et productive, compte tenu de la complexité des questions juridiques soulevées dans les plaintes reçues. Le contrôleur ne peut pas spécifiquement faire référence à des affaires visées par une enquête de l'OLAF et doit garantir la confidentialité des enquêtes, même après leur clôture ([9]). Le présent rapport donne néanmoins un aperçu des types de problèmes évoqués par les personnes concernées. Il décrit en outre la manière dont ces préoccupations ont été traitées et explique le fonctionnement du mécanisme de traitement des plaintes ainsi que des résultats obtenus grâce à l'utilisation de ce mécanisme.

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

Depuis son entrée en fonction en octobre 2022, le contrôleur a eu l'occasion d'aborder un certain nombre de questions juridiques importantes et, ainsi, d'élaborer progressivement un cadre conceptuel solide d'appréciation des plaintes. En 2025, les plaintes ont été traitées rapidement et examinées de manière approfondie et exhaustive.

Pour mieux comprendre le fonctionnement du mécanisme de traitement des plaintes, il convient de garder à l'esprit qu'il donne au contrôleur un **accès spécial et direct** au dossier de l'OLAF relatif à l'enquête concernée. Cet accès est autorisé par les dispositions d'exécution pour le traitement des plaintes (ci-après les «dispositions d'exécution») ([10]) et par les modalités de travail récemment conclues entre l'OLAF et le contrôleur (ci-après les «modalités de travail») ([11]). Ce type d'accès aux dossiers de l'OLAF est primordial pour rassurer 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. À cet égard, le contrôleur parvient souvent à trouver un équilibre délicat 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 2025, le contrôleur a terminé l'évaluation d'une seule plainte introduite en 2024. Par ailleurs, **en 2025, 19 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 17 d'entre elles. Une plainte a été déclarée recevable au cours du troisième trimestre de l'année, mais son délai de traitement a été rallongé par la procédure contradictoire et par les demandes de prolongation des délais de procédure présentées à la fois par l'OLAF et par le plaignant. Une autre plainte a été déposée peu avant la fin de l'année et a été déclarée recevable. Une décision concernant ces deux plaintes a été prise au cours du premier semestre de 2026.

3. **Aperçu des plaintes déposées en 2025**

Parmi les 19 plaintes reçues par le contrôleur en 2025, la plupart ont été présentées par des personnes concernées par des enquêtes *internes* de l'OLAF (12 plaintes) ([12]), tandis que 6 se référaient à une enquête *externe* ([13]) et une à un cas de *coordination* ([14]) (graphique 1). La majorité des plaintes ont été déposées en anglais, mais d'autres langues (l'espagnol, le

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

([10]) Article 8, paragraphes 1 et 2, de la décision du contrôleur des garanties de procédure portant adoption des dispositions d'exécution pour le traitement des plaintes, 2022/C 494/07, PUB/2022/1609 (JO C 494 du 28.12.2022, p. 17), également disponible à l'adresse suivante: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_fr.

([11]) Voir le chapitre III des modalités de travail entre l'Office européen de lutte antifraude et le contrôleur des garanties de procédure du 18 juillet 2025, disponibles à l'adresse suivante (en anglais uniquement): https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf.

([12]) Les enquêtes internes sont des enquêtes menées par l'OLAF au sein des institutions, organes et organismes de l'Union institués par les traités ou sur la base de ceux-ci. L'objectif de ces enquêtes est 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).

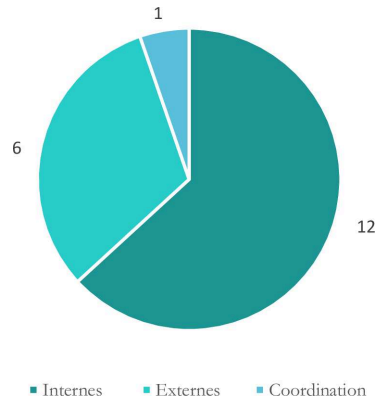
([13]) Les «enquêtes externes» sont des enquêtes menées par l'OLAF conformément à l'article 3 du règlement relatif à l'OLAF. Le mandat de l'OLAF couvre toutes les dépenses de l'UE (à savoir les Fonds structurels et d'investissement européens, la politique agricole, les dépenses directes et l'aide extérieure)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

([14]) Les cas de coordination sont ceux qui pourraient faire l'objet d'enquêtes externes de l'OLAF, mais dans lesquels le rôle de l'Office se limite plutôt à contribuer aux enquêtes menées par d'autres services nationaux ou de l'UE. Pour ce faire, l'OLAF facilite, entre autres, la collecte et l'échange d'informations et assure une synergie opérationnelle entre les services nationaux et de l'UE concernés. La base juridique se trouve à l'article 12 *ter* du règlement relatif à l'OLAF ainsi que dans la législation sectorielle, telle que le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole (JO L 82 du 22.3.1997, p. 1) et le règlement (UE) n° 608/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 concernant le contrôle, par les autorités douanières, du respect des droits de propriété intellectuelle et abrogeant le règlement (CE) n° 1383/2003 du Conseil (JO L 181 du 29.6.2013, p. 15).

roumain et le suédois) ont également été utilisées (graphique 2). Par ailleurs, 16 plaintes ont été déposées par des personnes physiques 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 personnes ayant déposé une ou plusieurs plaintes en 2025 s'élevait donc à 8, dont 5 personnes physiques et 3 personnes morales (graphique 3). Quatre des plaintes reçues ont été soumises par l'intermédiaire d'un avocat.

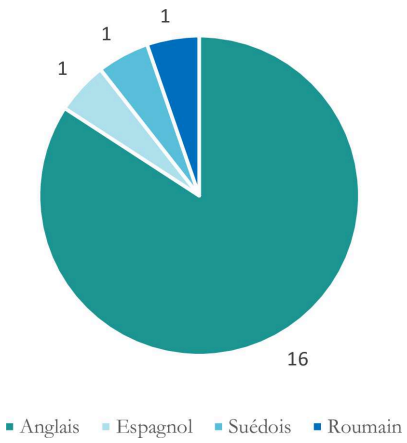
Graphique 1

Types d'enquêtes de l'OLAF ayant fait l'objet d'une plainte en 2025



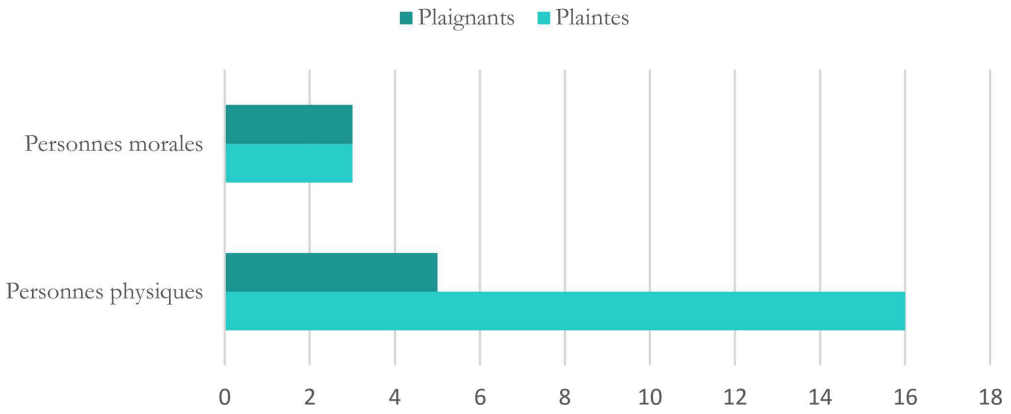
Graphique 2

Langues de dépôt des plaintes en 2025



Graphique 3

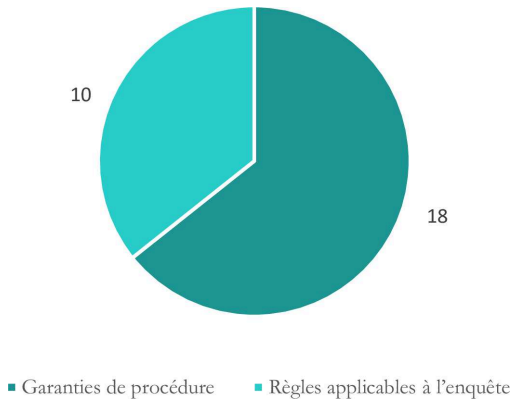
Plaignants et nombre de plaintes



Dans la majorité des cas, les plaignants ont invoqué des violations des garanties de procédure prévues à l'article 9 du règlement relatif à l'OLAF et de leurs droits fondamentaux consacrés par la charte (graphique 4). Ces plaintes concernaient des violations présumées: i) de la présomption d'innocence et des droits de la défense (article 48 de la charte); ii) du droit d'être entendus et de l'exercice effectif du droit des personnes concernées de présenter des observations sur les faits les concernant (article 9, paragraphe 4, du règlement relatif à l'OLAF); iii) du droit d'être informés (article 9, paragraphe 3, du règlement relatif à l'OLAF); iv) des principes d'équité, d'objectivité et d'impartialité dans le déroulement des enquêtes (article 9, paragraphe 1, du règlement relatif à l'OLAF); v) du droit à une bonne administration (article 41 de la charte); vi) du droit au respect de la vie privée et familiale (article 7 de la charte); vii) de la protection des données à caractère personnel; et viii) du droit d'être assisté par une personne de son choix (article 9, paragraphe 2, du règlement relatif à l'OLAF) (graphique 5). Les plaignants se sont également plaints des règles applicables aux enquêtes de l'OLAF ([15]), notamment en ce qui concerne: i) la conduite d'opérations de criminalistique numérique; ii) les règles relatives à l'identification et à l'information des personnes concernées; iii) le respect du privilège du secret professionnel; iv) la portée des enquêtes de l'OLAF; v) l'utilisation du système de gestion des dossiers de l'OLAF; vi) les actes de surveillance illégale; vii) les actions de certains membres du personnel de l'OLAF abusant de leurs pouvoirs; viii) la confidentialité des enquêtes de l'OLAF (graphique 6).

Graphique 4

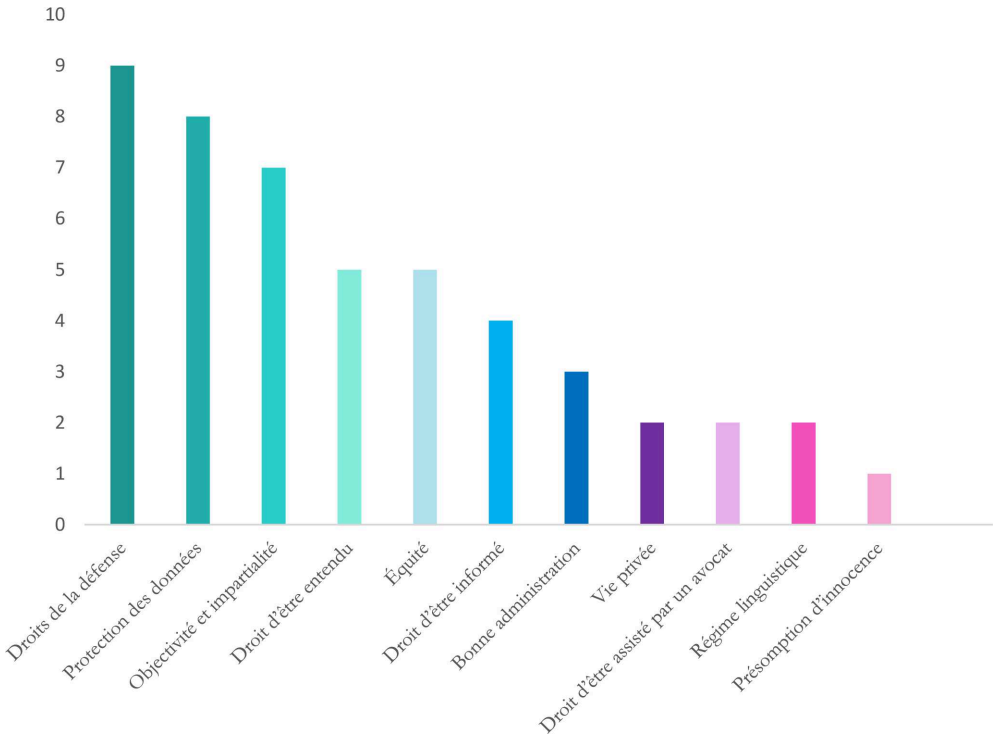
Objet des plaintes introduites en 2025



([15]) 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). Parmi les autres exemples notables figurent les lignes directrices sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'OLAF (ci-après les «LDPE») en vigueur depuis le 1er janvier 2026, disponibles (en anglais uniquement) à l'adresse suivante: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en; et les lignes directrices sur les procédures d'analyse criminalistique numérique à l'intention du personnel de l'OLAF (ci-après les «LDPACN»), publiées le 15 février 2026 et disponibles (en anglais uniquement) à l'adresse suivante: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

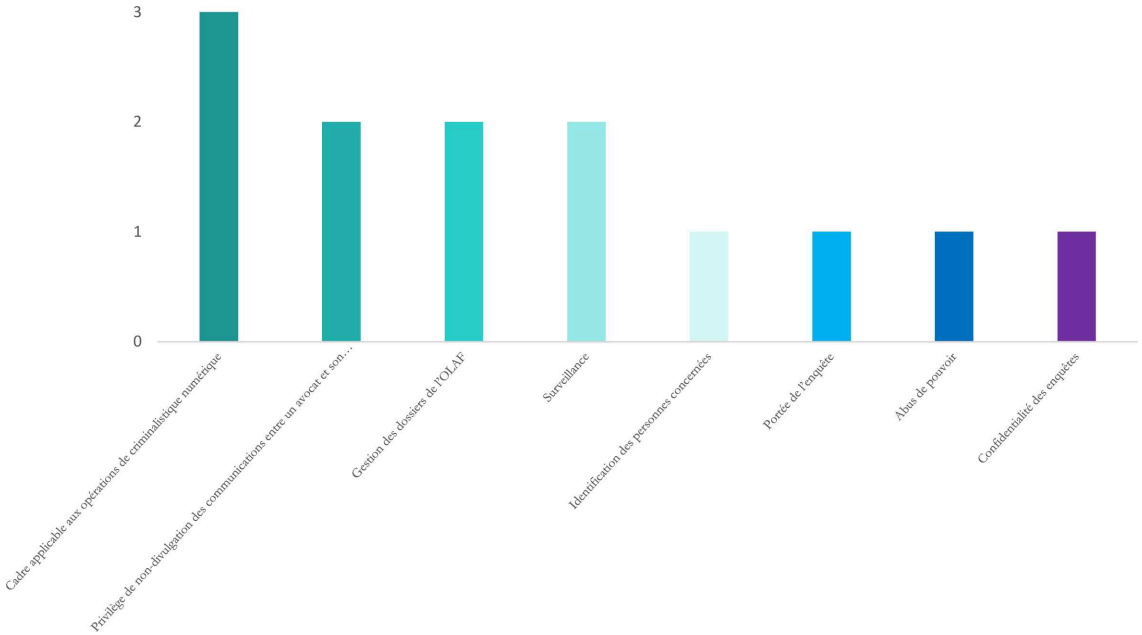
Graphique 5

Analyse des différentes allégations concernant les garanties de procédure soulevées en 2025 (plaintes recevables et irrecevables)



Graphique 6

Analyse des allégations concernant les règles applicables aux enquêtes



4. **Aspects procéduraux: Les 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 les étapes suivantes: i) la **recevabilité** de la plainte est évaluée; ii) un **examen des arguments de fond** invoqués par les plaignants est réalisé. Lorsque le contrôleur constate une violation, en fonction des questions en cause, il peut inviter l'OLAF à résoudre la plainte (proposition de solution) et, le cas échéant, adresser une recommandation à l'OLAF; et iii) en tout état de cause, le contrôleur rend une décision de clôture informant les plaignants de ses conclusions.

4.1 **Recevabilité**

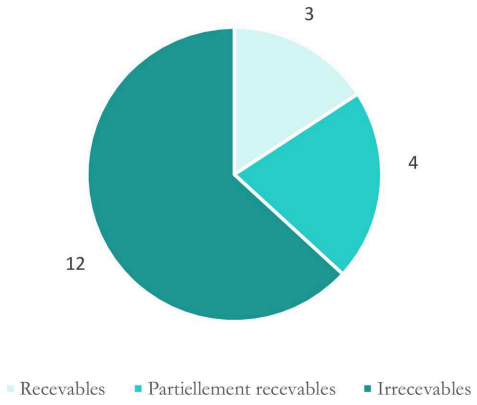
Dans un délai de **10 jours ouvrables** à compter de la réception d'une plainte, le contrôleur doit se prononcer sur sa recevabilité. Les conditions de recevabilité sont énoncées à l'article 9 *ter*, paragraphes 1 et 2, du règlement relatif à l'OLAF et à l'article 5 des dispositions d'exécution. Pour 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, elles ne doivent pas être déposées plus d'un mois après la clôture de l'enquête.**

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 2025, le contrôleur a évalué dans le délai imparti la recevabilité de toutes les plaintes. Il a déclaré 3 plaintes recevables, 4 plaintes partiellement recevables et 12 plaintes irrecevables (graphique 7).

Les motifs d'irrecevabilité étaient les suivants: i) dans 10 cas, les plaintes contenaient des allégations qui ne relevaient pas du mandat du contrôleur; ii) dans 10 cas, le contrôleur a estimé que les allégations étaient manifestement dénuées de fondement, soit parce qu'elles n'étaient pas étayées ([16]), soit parce qu'elles n'étaient pas fondées ([17]); iii) dans 10 cas, les plaintes contenaient des allégations répétitives (voir sous-section 4.1.4 du rapport d'activité); iv) dans 9 cas, les plaignants n'avaient pas respecté les délais fixés à l'article 9 *ter*, paragraphe 2; v) dans un cas, la plainte avait été introduite par une personne qui n'était pas une personne concernée (graphique 8).

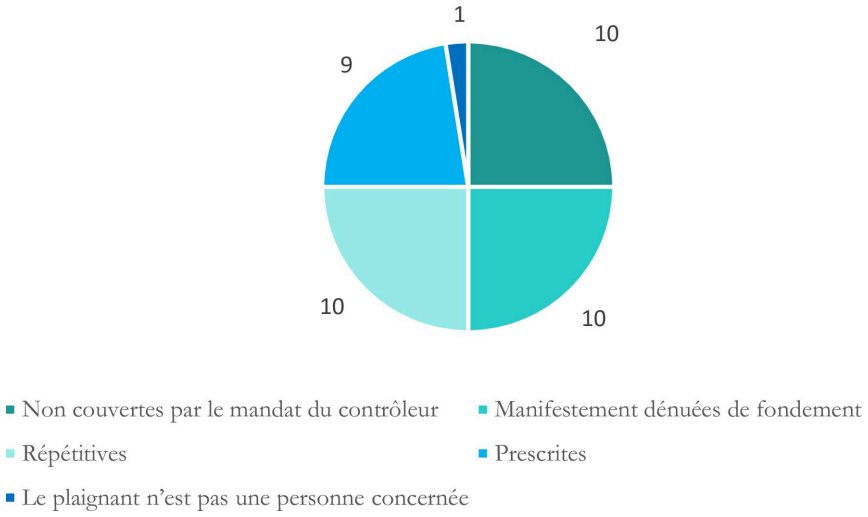
Graphique 7

Recevabilité des plaintes reçues en 2025



Graphique 8

Motifs d'irrecevabilité des plaintes reçues en 2025 (y compris les plaintes partiellement recevables)



([16]) Les plaintes non étayées contiennent des allégations qui ne reposent pas sur des éléments de preuve clairs ou qui sont intrinsèquement contradictoires.

([17]) Les plaintes manifestement infondées consistent en des allégations visiblement fausses ou fantaisistes.

4.1.1. *Délai de prescription d'un mois pour l'introduction d'une plainte*

En 2025, la recevabilité est restée 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. Comme indiqué ci-dessus, l'article 9 *ter*, paragraphe 2, du règlement relatif à l'OLAF établit un double délai de prescription pour l'introduction de plaintes auprès du contrôleur. En vertu de cette disposition, les plaintes doivent être introduites: i) dans un délai d'un mois à compter du moment où le plaignant a pris connaissance des faits pertinents constituant une violation présumée; ou ii) dans un délai d'un mois à compter de la clôture de l'enquête, si celle-ci a été clôturée. 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 l'efficacité de toute procédure de suivi au niveau national ou au niveau de l'UE ainsi que 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.

Malgré sa justification fonctionnelle, dans certains cas, le délai de prescription absolu d'un mois applicable aux enquêtes clôturées peut susciter des inquiétudes quant à la sécurité juridique et à l'équité ([18]). Cette situation est particulièrement problématique étant donné que le règlement relatif à l'OLAF n'impose actuellement pas à l'OLAF d'informer les personnes concernées de la date exacte de clôture des enquêtes dont les conclusions les concernent. Par conséquent, le délai de prescription d'un mois peut commencer à courir à l'insu de la personne concernée, ce qui pourrait, en pratique, l'empêcher d'accéder efficacement au mécanisme de traitement des plaintes.

Dans l'une des plaintes présentées en 2025, le contrôleur a précisément été confronté à cette situation et a dû trouver un équilibre entre l'application stricte des conditions de recevabilité énoncées à l'article 9 *ter*, paragraphe 2, du règlement relatif à l'OLAF (qui l'aurait conduit à déclarer la plainte irrecevable en raison de sa prescription) et les principes généraux d'équité et de bonne administration consacrés à l'article 41 de la charte.

Dans cette affaire, l'OLAF n'avait informé le plaignant de la possibilité d'introduire une plainte auprès du contrôleur qu'après l'expiration du délai d'un mois prévu à cet effet. **Le contrôleur a donc considéré que, compte tenu des circonstances exceptionnelles de l'espèce, l'application automatique de l'article 9 *ter*, paragraphe 2, dernier tiret, du règlement relatif à l'OLAF porterait atteinte aux principes d'équité et de bonne administration**, tels qu'ils sont garantis par l'article 41 de la charte. Le contrôleur a conclu que, lorsque l'Office avait informé le plaignant de la possibilité d'introduire une plainte auprès du contrôleur, il entendait faire de cette notification le point de départ du délai de prescription. Cette interprétation était la seule qui ne priverait pas d'effet l'article 9 *ter*, paragraphe 2, du règlement relatif à l'OLAF, tout en veillant à ce qu'en pratique, le plaignant ne se voie pas refuser l'accès au mécanisme de traitement des plaintes. La plainte a dès lors été jugée recevable.

Compte tenu de ces considérations, le contrôleur a établi 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 révision ultérieure du règlement relatif à l'OLAF** ([19]).

([18]) Voir le rapport d'activité du contrôleur des garanties de procédure pour 2022 (JO C 248 du 13.7.2023, p. 1), section 3.3.1; le rapport d'activité du contrôleur des garanties de procédure pour 2023 (JO C, C/2024/5673, 23.9.2024), section 4.1; et le rapport d'activité du contrôleur des garanties de procédure pour 2024 (JO C, C/2025/4511, 7.8.2025), section 4.1.

([19]) Voir l'avis du contrôleur sur l'évaluation de l'application et de l'incidence du règlement (UE, Euratom) nº 883/2013, disponible (en anglais uniquement) à l'adresse suivante: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%20CTR%20Opinion%20on%20evaluation.pdf, propositions 9 et 16.

4.1.2. *Plaintes ne relevant pas du mandat du contrôleur*

Les activités quotidiennes de l'OLAF nécessitent le traitement d'une grande quantité de données à caractère personnel, y compris de données sensibles. L'OLAF peut également mener des activités d'enquête, telles que des opérations de criminalistique numérique, qui pourraient être perçues comme intrusives du point de vue de la protection des données à caractère personnel. Il n'est donc pas surprenant qu'en 2025 de nombreux plaignants aient présenté des allégations relatives à leur droit à la protection des données à caractère personnel les concernant, tel que garanti par l'article 8 de la charte et par le règlement (UE) 2018/1725 (le «règlement de l'UE sur la protection des données») ([20]).

Comme le contrôleur l'a précédemment souligné ([21]), bien que sa mission consiste notamment à contrôler le respect des droits fondamentaux par l'OLAF, **l'UE dispose d'une autorité de contrôle indépendante, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD)**, qui assume un certain nombre de responsabilités pour ce qui est des droits au respect de la vie privée et à la protection des données. En vertu de l'article 52 du règlement de l'UE sur la protection des données, le CEPD est chargé de contrôler et d'assurer l'application du règlement et de tout autre acte de l'Union concernant la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel effectués par une institution ou un organe de l'Union. Dès lors que l'UE a créé **un organe spécialisé pour garantir le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel**, il appartient à cet organe (le CEPD), et non au contrôleur, de traiter les plaintes concernant de prétendues violations des règles en matière de protection des données. En vertu de ces règles, toute personne peut introduire une réclamation auprès du CEPD dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle elle a eu connaissance des faits sur lesquels la réclamation est fondée. Dans un souci de transparence et afin de refléter cette répartition des compétences, le contrôleur a inclus une disposition correspondante dans les dispositions d'exécution ([22]).

Si le contrôleur n'entend pas traiter les allégations qui portent uniquement sur l'interprétation et l'application du règlement de l'UE sur la protection des données, il tiendra compte des aspects liés à la vie privée et à la protection des données lorsqu'il évaluera le respect global des garanties de procédure par l'OLAF.

4.1.3. *Affaires pendantes dans le cadre de procédures judiciaires*

Au cours de l'année de référence, le contrôleur a traité une plainte portant sur des faits qui concernaient une procédure judiciaire en cours devant le Tribunal. L'article 6 des dispositions d'exécution impose au contrôleur de **clôturer le dossier chaque fois qu'il constate que les faits qui ont été avancés dans la plainte font ou ont fait l'objet d'une procédure judiciaire**. En conséquence, comme en 2023 ([23]), le contrôleur a clôturé l'examen de la plainte au regard des allégations visées par une procédure en cours devant le Tribunal et admis les autres allégations.

Cette affaire a mis en évidence un vide législatif dans le règlement relatif à l'OLAF, qui ne contient aucune disposition expresse sur l'interaction entre le mécanisme de traitement des plaintes et les procédures judiciaires engagées devant les juridictions nationales ou les juridictions de l'Union. Cette absence crée une incertitude, tant pour les plaignants que pour l'administration, quant à la manière dont les plaintes devraient être traitées lorsque les questions qu'elles concernent font déjà l'objet d'une procédure judiciaire. Étant donné que le mécanisme de traitement des plaintes vise à compléter les recours formés devant des autorités judiciaires telles que le Tribunal ou la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), plutôt qu'à fonctionner en parallèle, l'absence de disposition explicite dans le règlement relatif à l'OLAF signifie qu'une question pourrait être examinée simultanément par le contrôleur et par une autorité judiciaire. Cette duplication risquerait de donner lieu à des appréciations factuelles incohérentes.

Pour ces raisons, le contrôleur a invité les colégislateurs de l'UE à modifier l'article 9 *ter* du règlement relatif à l'OLAF afin d'y inclure une obligation claire pour le contrôleur de clore un dossier lorsque l'affaire sous-jacente est en cours devant les juridictions nationales ou les juridictions de l'UE ([24]).

([20]) Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE, PE/31/2018/REV/1 (JO L 295 du 21.11.2018, p. 39).

([21]) Voir le rapport d'activité du contrôleur des garanties de procédure pour 2022, section 3.3.2.

([22]) L'article 5, paragraphe 3, des dispositions d'exécution est libellé comme suit: «*Le contrôleur déclare également irrecevable toute plainte soulevant des questions qui relèvent de la compétence du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), c'est-à-dire les plaintes relatives à l'application du règlement (UE) 2018/1725 et au respect du droit fondamental à la protection des données à caractère personnel.*»

([23]) Voir le rapport d'activité du contrôleur des garanties de procédure pour 2023, *op. cit.*, section 4.3.

([24]) Voir l'avis du contrôleur sur l'évaluation de l'application et de l'incidence du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, *op. cit.*, proposition 19.

4.1.4. *Interruption de la correspondance sur les plaintes répétitives*

Le contrôleur n'a reçu aucune plainte contenant des propos abusifs au cours de l'année de référence. Toutefois, il a été confronté à des situations dans lesquelles des plaignants ont déposé à plusieurs reprises des plaintes soulevant les mêmes allégations, bien que les questions aient déjà été traitées par une décision motivée déclarant la plainte irrecevable ou par une décision finale sur le fond. Le contrôleur a également géré des cas dans lesquels des plaignants ont déposé un grand nombre de plaintes concernant des questions ayant peu ou n'ayant pas de rapport avec les enquêtes de l'OLAF. Ces types de comportement risquent de détourner le mécanisme de traitement des plaintes de son objectif premier, à savoir la protection effective des droits fondamentaux et des garanties de procédure pour les personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF. De telles pratiques peuvent également faire peser une charge administrative disproportionnée tant sur le contrôleur que sur le secrétariat, nécessitant de consacrer du temps et des ressources à des questions qui ne contribuent pas concrètement à la protection des droits que le mécanisme est censé garantir. Il est donc essentiel de veiller à ce que la procédure de plainte reste axée sur des griefs étayés et pertinents afin de préserver son efficacité et sa crédibilité.

Le contrôleur observe que le règlement relatif à l'OLAF ne contient pas explicitement de disposition lui permettant de déclarer certaines plaintes comme étant abusives et/ou répétitives. Pour remédier à cette lacune, **le contrôleur** a défini une procédure interne à l'article 5, paragraphe 4, des dispositions d'exécution et **a mis au point une pratique administrative visant à atténuer les risques d'utilisation abusive du mécanisme de traitement des plaintes**. Cette pratique consiste à enregistrer la plainte en tant que nouvelle plainte et à émettre une décision formelle d'irrecevabilité en adressant un premier avertissement au plaignant, indiquant que toute autre communication ou plainte à ce sujet sera considérée comme étant répétitive et ne sera plus évaluée. Dans la même décision, le plaignant est également informé que la correspondance sur la question sera interrompue, conformément au code de bonne conduite administrative de la Commission ([25]). **Toute observation ou plainte supplémentaire que le plaignant persisterait à formuler sur la même question serait traitée comme une plainte abusive**.

En 2025, le contrôleur a traité **4 dossiers** dans lesquels des plaignants ont formulé des allégations sur des questions qu'il avait déjà traitées au moyen d'une décision d'irrecevabilité motivée ou d'une décision finale sur le fond. Par conséquent, conformément à la pratique administrative décrite ci-dessus, **le contrôleur a pris la décision de mettre fin aux communications sur ces questions**.

4.2 La procédure contradictoire

À l'issue de son évaluation préliminaire des plaintes, le contrôleur a invité l'OLAF à faire part de son point de vue sur les 7 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 dans toute la mesure du possible de donner pleinement effet au **principe du contradictoire**. Dès lors, toutes les parties ont eu 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. Néanmoins, 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 concernées 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 ce dernier fournirait: i) une version non confidentielle de ses réponses à transmettre au plaignant afin que ce dernier puisse comprendre les motifs 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 et plus détaillée destinée à expliquer plus en détail les motifs avancés 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**. Cette pratique est désormais formalisée à l'article 10 des modalités de travail ([26]).

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.

([25]) Décision (UE) 2024/3083 de la Commission du 4 décembre 2024 établissant le code de bonne conduite administrative pour le personnel de la Commission européenne dans ses relations avec le public (JO L, 2024/3083, 5.12.2024).

([26]) Voir note de bas de page n° 10.

4.3 **Invitation à résoudre la plainte**

Dans l'un des cas recevables ayant fait l'objet d'une décision en 2025, le contrôleur a invité l'OLAF à prendre des mesures pour résoudre la plainte conformément à l'article 9 *ter*, paragraphe 3, du règlement relatif à l'OLAF. Dans cette affaire, le plaignant avait fait part de ses préoccupations quant à l'équité et à l'impartialité de l'OLAF dans la conduite de l'enquête, notamment au cours d'une activité spécifique de collecte de preuves menée dans les bureaux du plaignant ([27]). Sur la base de l'examen du dossier, auquel le contrôleur a spécialement pu accéder ([28]), et des observations des parties, le contrôleur a constaté une violation: i) du **droit au respect de la vie privée et familiale** prévu à l'article 7 de la charte; ii) du **droit à une bonne administration** prévu à l'article 41 de la charte, en lien avec le droit d'être traité avec équité, dignité et politesse tout au long de la procédure d'enquête.

Le contrôleur a donc proposé que l'OLAF prenne des mesures spécifiques pour résoudre la plainte. En particulier, il a invité l'OLAF, entre autres, à exclure de toute participation ultérieure à l'enquête de l'OLAF les membres de son personnel qui avaient agi en violation des droits du plaignant. Le contrôleur a également invité l'OLAF à envoyer au plaignant une lettre formelle reconnaissant les violations qu'il avait constatées au cours de l'enquête et détaillant les mesures prises pour remédier à ces manquements. Toutes les propositions de solution ont été pleinement mises en œuvre par l'OLAF, à la satisfaction du contrôleur, qui a ensuite clôturé le dossier sans émettre de recommandation.

4.4 **Décisions de clôture**

À la fin de l'année 2025, le contrôleur avait pris **une décision de clôture sur un total de 6 plaintes**: 1 plainte déposée en 2024 et 5 plaintes (recevables et partiellement recevables) déposées en 2025 ([29]).

Le contrôleur a évalué toute une série d'allégations et élaboré le cadre conceptuel d'évaluation des plaintes. En outre, près de quatre années d'activité ont montré l'importance de l'évaluation du contrôleur: une décision de clôture ne vise pas uniquement à **inviter l'OLAF à combler les lacunes d'une enquête** si des violations sont constatées; elle **renforce également la légitimité des enquêtes de l'Office et offre un moyen d'apprentissage important aux plaignants** lorsque le contrôleur ne constate aucune violation à l'issue d'une procédure contradictoire et d'une évaluation juridique approfondie.

Dans 5 cas, le contrôleur n'a constaté aucune violation des garanties de procédure et des droits des plaignants. Dans la plainte restante, le contrôleur a clôturé le dossier après avoir reçu une réponse positive de l'OLAF à son invitation à résoudre la plainte conformément à l'article 9 *ter*, paragraphe 3, du règlement relatif à l'OLAF (c'est-à-dire à sa proposition de solution). Bien que, dans les 5 autres cas, aucune violation n'ait été constatée dans les circonstances particulières de l'espèce, le contrôleur a recensé certaines pratiques qui pourraient néanmoins susciter des préoccupations si elles étaient reproduites dans d'autres contextes. Dans de tels cas, le contrôleur a attiré l'attention de l'OLAF sur ces aspects au moyen d'*obiter dicta* (remarques incidentes) dans la décision de clôture.

Dans ces *obiter dicta*, le contrôleur a invité l'OLAF à tenir compte des considérations pertinentes dans la conduite de ses futures enquêtes et, le cas échéant, à envisager d'éventuels ajustements de ses pratiques. Cette démarche permet au contrôleur non seulement d'évaluer le respect des règles dans des affaires individuelles, mais aussi de favoriser l'amélioration continue des pratiques d'enquête de l'OLAF, en vue de prévenir d'éventuelles violations des garanties de procédure pour les personnes concernées dans des situations similaires à l'avenir. Comme expliqué plus en détail à la section 8 du présent rapport d'activité, la motivation juridique exposée dans plusieurs décisions, notamment dans des *obiter dicta*, a directement inspiré les modifications des lignes directrices sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'OLAF, étendant ainsi l'incidence des cas individuels au-delà de leur contexte factuel immédiat.

Le contrôleur a également eu l'occasion d'attirer l'attention de l'OLAF sur l'importance d'entretenir une communication claire avec les plaignants et d'utiliser systématiquement la terminologie figurant dans les versions linguistiques officielles du règlement relatif à l'OLAF lorsqu'il communique dans des langues autres que l'anglais.

([27]) Pour plus de détails sur le fond de la plainte, voir la section 5.1.2 et la section 5.2 ci-dessous.
([28]) Voir note de bas de page n° 9.
([29]) Le contrôleur a déclaré recevables 7 plaintes déposées au cours de l'année 2025. Toutefois, il a pris des décisions de clôture sur le fond pour 5 d'entre elles durant cette même année. Comme indiqué à la section 2 ci-dessus, une décision concernant les 2 plaintes recevables restantes a été prise au cours du premier semestre de 2026.

En outre, comme expliqué plus en détail ci-dessous, le contrôleur a pu contribuer à clarifier l'application des garanties de procédure et des droits fondamentaux des personnes concernées lorsqu'une enquête de l'OLAF met en lumière de nouveaux éléments de preuve concernant un comportement délictueux potentiel qui relèverait de la compétence du Parquet européen. Plus particulièrement, le contrôleur s'est penché sur l'interaction entre la possibilité de présenter des observations au titre de l'article 9, paragraphe 4, du règlement relatif à l'OLAF et l'applicabilité de l'exception prévue à l'article 12 *quater*, paragraphe 7, du règlement relatif à l'OLAF dans les situations où l'OLAF signale au Parquet européen un comportement potentiellement délictueux.

5. **Aspects de fond: Aperçu des principales conclusions du contrôleur**

En 2025, le contrôleur a traité une série d'arguments soulevés par les plaignants concernant les garanties de procédure et les règles applicables aux enquêtes de l'OLAF. Grâce à son accès spécial aux dossiers des enquêtes concernées, le contrôleur 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 progressivement mis en place 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 dans la section ci-dessous.

5.1. **Droits de la défense**

Comme en 2024, la violation des droits de la défense dans une enquête de l'OLAF a été l'allégation la plus fréquemment invoquée nécessitant une évaluation de la part du contrôleur au cours de l'année de référence. La diversité des arguments avancés a permis au contrôleur d'évaluer bon nombre des nuances de ce droit procédural essentiel.

5.1.1. *Droit d'être informé*

Dans un cas, un plaignant a fait valoir que l'OLAF avait enfreint **l'article 9, paragraphe 3, du règlement relatif à l'OLAF** car **il ne lui avait pas fourni d'informations sur le stade de l'enquête**. Selon le plaignant, les principes généraux de bonne administration exigent que toute personne concernée par une enquête de l'OLAF reçoive au moins un minimum d'informations sur l'état d'avancement de l'enquête.

Le contrôleur a profité de cette occasion pour préciser le champ d'application de l'article 9, paragraphe 3, du règlement relatif à l'OLAF et les droits qu'il confère aux personnes concernées. Il a tout d'abord noté que cette disposition impose à l'OLAF d'informer tout fonctionnaire ou agent d'une institution de l'UE du fait qu'il pourrait être personnellement impliqué dans une irrégularité, pour autant que cette information ne nuise pas au déroulement de l'enquête. En ce sens, l'article 9, paragraphe 3, dispose que «*[d]ès qu'il ressort d'une enquête qu'un fonctionnaire, un autre agent, un membre d'une institution ou d'un organe, un dirigeant d'un organisme ou un membre du personnel pourrait être une personne concernée, ce fonctionnaire, cet autre agent, ce membre d'une institution ou d'un organe, ce dirigeant d'un organisme ou ce membre du personnel en est informé*». De même, l'article 28, paragraphe 1, des LDPE impose à l'OLAF *d'informer les membres, les fonctionnaires ou les autres agents des institutions, organes et organismes de l'Union dès qu'ils sont identifiés en tant que personnes concernées* ([30]).

([30]) Les enquêtes qui ont fait l'objet de plaintes traitées par le contrôleur en 2025 ont été menées conformément aux lignes directrices de 2021 sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'Office (ci-après les «LDPE 2021»), disponibles (en anglais uniquement) à l'adresse suivante: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf. Ces LDPE ont ensuite été modifiées et remplacées par une nouvelle version, entrée en vigueur le 1er janvier 2026 (ci-après les «LDPE 2026»), disponible (en anglais uniquement) à l'adresse suivante: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf. En vue d'adopter une approche prospective et de faciliter la compréhension par le lecteur du cadre juridique actuellement applicable aux enquêtes de l'OLAF et de l'interprétation qu'en fait le contrôleur, les références aux LDPE 2021 initialement contenues dans les décisions du contrôleur ont été adaptées dans le présent rapport annuel pour renvoyer plutôt aux dispositions correspondantes des LDPE 2026. En l'espèce, le contrôleur a fait référence aux dispositions pertinentes des LDPE 2021 dans sa décision, mais les déclarations et conclusions formulées sont également applicables aux dispositions pertinentes des LDPE 2026. L'article 9, paragraphe 2, des LDPE 2021 prévoyait, avec un libellé similaire, que «*[l]'unité d'enquête informe dans les meilleurs délais les membres, les fonctionnaires ou les autres agents des institutions, organes et organismes de l'Union de leur éventuelle implication dans une enquête ouverte*» (traduction non officielle).

Le contrôleur a également observé que le droit d'une personne d'être informée de son statut de personne concernée n'est explicitement reconnu que dans le cadre des enquêtes internes. En revanche, le règlement relatif à l'OLAF n'accorde pas expressément le droit d'être informé aux personnes concernées par des enquêtes externes, ce qui laisse moins de clarté quant au délai précis et aux modalités de la notification.

Le contrôleur a souligné que, dans l'affaire *LA International Cooperation Srl/Commission* ([31]), le Tribunal a confirmé sa jurisprudence antérieurement établie dans l'affaire *Oikonomopoulos/Commission* ([32]) en concluant que l'obligation d'informer une personne concernée dans le cadre d'une enquête de l'OLAF, prévue à l'article 9, paragraphe 3, du règlement relatif à l'OLAF, **s'applique également aux enquêtes externes**. D'après cette jurisprudence, lorsqu'il apparaît, au cours d'une enquête externe, qu'une personne physique ou morale peut être concernée par cette enquête, ladite personne physique ou morale devrait être informée de son statut de personne concernée, pour autant que cette notification ne porte pas préjudice au déroulement de l'enquête ou de toute procédure d'enquête relevant de la compétence d'une autorité judiciaire nationale.

Conformément à la jurisprudence du Tribunal, le contrôleur a fait valoir que le règlement relatif à l'OLAF devrait reconnaître explicitement le droit des personnes concernées par des **enquêtes externes** d'être informées, *dans les meilleurs délais*, de leur statut de personne concernée. Par conséquent, dans son avis sur l'évaluation de l'application et de l'incidence du règlement relatif à l'OLAF, le contrôleur a proposé que l'article 9, paragraphe 3, soit modifié conformément à la jurisprudence existante des juridictions de l'Union ([33]).

Toutefois, dans le cas particulier analysé par le contrôleur, le plaignant ne s'est pas concentré sur le fait d'avoir été informé ou non de son statut de personne concernée. Au contraire, ses allégations concernaient son prétendu droit d'être informé de l'état d'avancement de l'enquête. Dans ce contexte, le contrôleur a souligné que **le règlement relatif à l'OLAF ne confère pas le droit d'être informé de l'état d'avancement précis d'une enquête en cours** ou des activités d'enquête menées par l'Office. Le contrôleur a dès lors conclu que l'allégation du plaignant n'était pas étayée.

5.1.2. *Droit d'être assisté par une personne de son choix*

Aux fins du traitement de deux plaintes, le contrôleur a abordé la question du droit de la personne concernée d'être assistée par une personne de son choix et du droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination dans le cadre d'enquêtes internes. Dans les deux cas, les plaignants ont affirmé que l'OLAF ne leur avait pas fourni d'explications suffisantes sur leurs droits de la défense, et en particulier sur leur droit d'être assistés par un avocat et sur leur droit de ne pas contribuer à leur propre incrimination au début du contrôle effectué dans les locaux d'une institution, d'un organe ou d'un organisme. Dans les deux cas, le contrôleur a reconnu que, **dans les enquêtes internes, l'article 4, paragraphe 2, point a), du règlement relatif à l'OLAF ne fait pas expressément référence au droit de la personne concernée d'être assistée par un avocat lors d'un contrôle**. Il ne fait pas non plus référence au droit de la personne concernée d'être informée lorsque l'Office procède à un contrôle dans ses bureaux. En effet, l'article 4, paragraphe 2, point a), du règlement relatif à l'OLAF accorde à ce dernier le droit «*d'accéder sans préavis et sans délai à l'ensemble des informations et données pertinentes concernant les faits faisant l'objet de l'enquête* [...] *détenues par les institutions, organes et organismes, ainsi qu'aux locaux de ceux-ci*». L'article 47, paragraphe 1, des LDPE ([34]) précise en outre que l'OLAF peut procéder à des contrôles sur place «*à tout moment au cours d'une enquête*».

Il découle du cadre juridique applicable que **la présence de la personne concernée, ou de son avocat, n'est pas une condition préalable à la légalité d'un contrôle des locaux effectué par l'OLAF**. Si nécessaire, l'OLAF peut procéder à un contrôle même en l'absence de la personne concernée, à condition qu'un autre membre du personnel ou un agent de sécurité de l'institution, organe ou organisme de l'UE concerné soit présent. L'OLAF n'est donc pas clairement tenu, au titre du règlement relatif à l'OLAF, d'informer les personnes concernées par des enquêtes internes de la possibilité d'être assistées par un avocat lors d'un contrôle de leurs bureaux.

([31]) Voir l'arrêt du 29 juin 2022 dans l'affaire T-609/20, *LA International Cooperation Srl/Commission*, ECLI:EU:T:2022:407, points 22 et 23.
([32]) Voir l'arrêt du 20 juillet 2016 dans l'affaire T-483/13, *Oikonomopoulos/Commission*, ECLI:EU:T:2016:421, points 229 et 230.
([33]) Voir l'avis du contrôleur sur l'évaluation de l'application et de l'incidence du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, *op. cit.*, proposition 3.
([34]) Comme expliqué dans la note de bas de page n° 29, le contrôleur a fait référence aux dispositions pertinentes des LDPE 2021 dans sa décision, mais les déclarations et conclusions formulées sont également applicables aux dispositions pertinentes des LDPE 2026. En l'espèce, le contrôleur précise que l'article 17, paragraphes 1 et 4, des LDPE 2021 correspondent, en substance, à l'article 47 des LDPE 2026.

Dans les cas d'espèce en question, le contrôleur a conclu que l'OLAF n'avait pas enfreint les droits de la défense des plaignants et avait agi conformément au cadre juridique applicable. En outre, il ressort du dossier et des observations des parties dans les deux affaires que, dans la pratique, les plaignants pouvaient exercer et ont effectivement exercé leurs droits de la défense.

Toutefois, le contrôleur a estimé que, si le règlement relatif à l'OLAF ne prévoit pas de droit formel à une assistance juridique dans le cadre d'un contrôle réalisé par l'OLAF dans les locaux d'institutions, organes et organismes de l'UE, il n'interdit pas non plus aux personnes concernées d'être assistées par un avocat. Dans les deux cas, le contrôleur a estimé que **l'OLAF ne pouvait empêcher une personne concernée de demander ou de recevoir une assistance juridique** et que, par conséquent, **cette personne conservait la possibilité de consulter un avocat à tout moment** au cours de ces contrôles. Toutefois, cette possibilité ne doit pas faire obstacle à la réalisation d'un contrôle par l'OLAF ([35]).

En outre, le contrôleur a souligné que, bien que le cadre juridique applicable ne prescrive pas la manière spécifique dont l'OLAF doit communiquer ces droits, il a estimé que, **compte tenu de leur importance fondamentale, les informations sur les droits fondamentaux et les garanties de procédure accordés aux personnes concernées devraient être communiquées par écrit, conformément aux bonnes pratiques administratives**. De plus, même si le règlement relatif à l'OLAF n'établit pas d'obligation formelle, le contrôleur a encouragé l'OLAF à adopter la pratique consistant à **informer clairement les personnes concernées, lors des contrôles, qu'elles restent libres de demander un avis juridique si elles le souhaitent** ([36]).

5.1.3. *Possibilité de présenter des observations sur les faits établis par l'OLAF*

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.

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. 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 ([37]). 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 ([38]).

Il ressort de cette jurisprudence ([39]) que l'objectif premier de l'exposé des faits est de garantir que la personne concernée ait connaissance des faits et des éléments de preuve que l'OLAF a recueillis au cours de l'enquête. Cela permet à la personne de comprendre les faits qui lui sont reprochés et d'exercer son droit de se défendre en présentant des observations, des explications ou des informations complémentaires. En donnant à la personne la possibilité de formuler des observations, l'OLAF garantit l'équité et le respect du droit à un procès équitable. Cela évite toute prise de décisions fondées sur des informations incomplètes ou partiales, offrant à la personne la possibilité de contester tout fait potentiellement incorrect ou incomplet présenté par l'OLAF. Enfin, la possibilité de présenter des observations peut aussi contribuer à améliorer la qualité globale de l'enquête. La personne concernée peut fournir des informations que l'OLAF n'aurait peut-être pas considérées comme étant susceptibles d'avoir une incidence sur le résultat de l'enquête. Le contrôleur estime que la rédaction de l'exposé des faits et la possibilité donnée aux personnes de formuler des observations concernant ces faits constituent une garantie procédurale essentielle pour garantir l'impartialité et l'équité de l'enquête. Pour le contrôleur, il est extrêmement important que l'OLAF, dans l'exposé des faits qu'il fournit aux personnes concernées, présente des conclusions claires, objectives et fondées sur des faits, sans tirer de conclusions ni procéder à une appréciation juridique de ces faits. Cela permet de garantir l'équité de la procédure, d'éviter tout préjugé ou parti pris au cours de la phase d'enquête et d'assurer le respect des droits des personnes concernées.

Dans un cas, le plaignant a fait valoir que l'article 9, paragraphe 4, du règlement relatif à l'OLAF et son droit à une enquête équitable, impartiale et objective avaient été violés. Selon le plaignant, **l'exposé des faits qu'il a reçu contenait non seulement des faits établis par l'OLAF au cours de l'enquête, mais aussi des conclusions et des interprétations subjectives de l'OLAF**, qui traduisaient un jugement subjectif et créaient de l'ambiguïté dans le document.

([35]) Voir l'avis du contrôleur sur l'évaluation de l'application et de l'incidence du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, *op. cit.*, proposition 4.
([36]) *Ibid.*, proposition 5.
([37]) Voir l'arrêt du 19 octobre 2022 dans l'affaire T-81/21, *Sistem ecologica/Commission*, ECLI: EU:T:2022:641, point 103; et l'arrêt du 14 juin 2016 dans l'affaire C-566/14, *Marchiani/Parlement*, ECLI: EU:C:2016:437, point 51 et jurisprudence citée.
([38]) Voir l'arrêt du 4 juin 2020 dans l'affaire C-187/19 P, *EEAS/De Loecker*, ECLI: EU:C:2020:444, point 68.
([39]) Voir l'arrêt du 4 juin 2020 dans l'affaire C-187/19 P, *EEAS/De Loecker*, point 69; l'arrêt du 3 juillet 2014, dans les affaires jointes C-129/13 et C-130/13, *Kamino International Logistics et Datema Hellmann Worldwide Logistics*, point 38; et l'arrêt du 11 décembre 2014 dans l'affaire C-249/13, *Boudjlida*, points 37 et 59.

D'une manière générale, le contrôleur a rappelé à l'OLAF qu'il devait être rigoureux dans la rédaction de l'exposé des faits afin d'éviter toute formulation qui pourrait être perçue par le plaignant comme une évaluation qualitative ou donner l'impression d'une telle évaluation. Néanmoins, dans le cas d'espèce, le contrôleur a estimé que la formulation utilisée par l'OLAF dans l'exposé des faits adressé au plaignant ne violait pas les droits de ce dernier.

Le contrôleur a estimé que le résumé des faits était suffisamment détaillé pour permettre au plaignant de comprendre la nature et la portée des faits qui lui étaient reprochés et donc d'exercer utilement son droit d'être entendu. En outre, le contrôleur n'a trouvé dans l'exposé des faits aucune appréciation concluante ni aucune déclaration pouvant être considérée comme ambiguë ou interprétée comme une appréciation subjective de l'OLAF qui serait susceptible de compromettre l'objectivité, l'impartialité et l'équité de l'enquête. Le contrôleur a confirmé que les termes utilisés par l'OLAF dans l'exposé des faits renvoyaient à des éléments factuels et contextuels concrets. En outre, dans toutes les sections pertinentes, l'OLAF a fourni des explications supplémentaires et un contexte factuel permettant à la personne concernée de comprendre pleinement les faits tels qu'ils avaient été établis par l'OLAF.

Dans une autre affaire, le contrôleur a eu la possibilité d'évaluer **l'interaction entre la possibilité de présenter des observations au titre de l'article 9, paragraphe 4, du règlement relatif à l'OLAF et l'applicabilité de l'article 12 *quater*, paragraphe 7, dudit règlement dans les cas où l'OLAF présente un signalement au Parquet européen**.

En l'espèce, le plaignant a fait valoir que l'OLAF avait violé les droits que lui confère l'article 9, paragraphe 4, du règlement relatif à l'OLAF car il ne lui avait pas donné la possibilité de formuler des observations sur les faits établis avant de mettre fin à son enquête, conformément à l'article 12 *quater*, paragraphes 5 et 7, du règlement relatif à l'OLAF.

En l'espèce, le contrôleur a souligné que, conformément à l'article 12 *quater* du règlement relatif à l'OLAF, l'OLAF est strictement tenu de signaler au Parquet européen tout comportement délictueux qui pourrait porter atteinte aux intérêts financiers de l'UE relevant de la compétence du Parquet européen, telle que définie au chapitre IV du règlement sur le Parquet européen. En vertu de cette disposition, l'OLAF est tenu de présenter un signalement au Parquet européen sans retard injustifié, dès qu'il prend connaissance du fait que le comportement en question peut être délictueux et relève de la compétence du Parquet européen. Si le Parquet européen informe l'OLAF de l'ouverture d'une enquête pénale sur les mêmes faits, l'OLAF interrompt sa propre enquête afin d'éviter toute duplication et informe le Parquet européen en conséquence. En vertu de l'article 12 *quater*, paragraphe 5, lorsque le Parquet européen décide d'ouvrir une enquête, l'OLAF ne peut pas continuer à enquêter sur les mêmes faits ([40]).

Dans cette situation, le contrôleur a déclaré que l'article 12 *quater*, paragraphe 7, du règlement relatif à l'OLAF prévoit expressément une exception au droit de présenter des observations prévu à l'article 9, paragraphe 4, du même règlement dans les cas où l'OLAF interrompt une enquête après la présentation d'un rapport au Parquet européen.

Dans l'affaire en question, le contrôleur a confirmé que l'OLAF n'avait pas conclu sa propre enquête sur la base des conclusions de l'enquête au titre de l'article 11 du règlement relatif à l'OLAF, mais avait au contraire interrompu son enquête conformément à l'article 12 *quater*, paragraphe 5, du règlement relatif à l'OLAF. Par conséquent, conformément aux obligations découlant de l'interaction entre le règlement relatif à l'OLAF et le règlement sur le Parquet européen, l'OLAF ([41]): i) a suspendu sa propre enquête, ii) a transmis un signalement d'infraction au Parquet européen et, après avoir été informé que le Parquet européen ouvrait une enquête pénale sur les mêmes faits, iii) a interrompu sa propre enquête, et iv) a transféré le dossier au Parquet européen. Le contrôleur a également confirmé que, conformément à ces dispositions, l'OLAF n'avait pu tirer aucune conclusion de fond concernant le plaignant et avait transmis les informations pertinentes en sa possession au Parquet européen pour évaluation.

([40]) L'article 12 *quater*, paragraphe 5, du règlement relatif à l'OLAF dispose que, dans de telles circonstances, «*l'Office cesse d'enquêter sur les mêmes faits, sauf dans les cas visés à l'article 12 sexies ou à l'article 12 septies*». Cette précision en fin de phrase est due au fait que, dans le cadre de la coopération entre l'OLAF et le Parquet européen, le cadre juridique applicable prévoit la possibilité pour l'OLAF de mener à la fois des activités de soutien et des enquêtes complémentaires pendant qu'une enquête du Parquet européen est en cours. Premièrement, l'OLAF peut soutenir ou compléter l'action du Parquet européen [notamment par: i) la fourniture d'informations, d'analyses (y compris d'analyses criminalistiques), d'un service d'expertise et d'un support opérationnel; ii) la facilitation de la coordination d'actions spécifiques menées par les autorités administratives nationales compétentes et les organes de l'Union; et iii) la conduite d'enquêtes administratives], dans les conditions prévues à l'article 12 *sexies* du règlement relatif à l'OLAF. Deuxièmement, pendant que le Parquet européen mène son enquête pénale, l'OLAF peut également ouvrir une enquête complémentaire, en vue de faciliter l'adoption de mesures conservatoires ou de mesures financières, disciplinaires ou administratives, conformément aux dispositions énoncées à l'article 12 *septies* du règlement relatif à l'OLAF.

([41]) Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (JO L 283 du 31.10.2017, p. 1).

Par conséquent, **l'enquête de l'OLAF n'a jamais atteint le stade auquel le droit du plaignant de présenter des observations sur les faits le concernant aurait pu être exercé**, étant donné que ces faits pertinents n'avaient pas encore été établis. Le contrôleur a donc conclu que l'OLAF avait agi dans le plein respect du cadre juridique applicable en ne donnant pas au plaignant la possibilité de présenter des observations, conformément à l'exception prévue à l'article 12 *quater*, paragraphe 7, du règlement relatif à l'OLAF.

Malgré ces conclusions, le contrôleur a assuré au plaignant que ses droits fondamentaux et les garanties de procédure continueraient d'être respectés tout au long de l'enquête du Parquet européen. Le plaignant aurait la possibilité de soumettre au Parquet européen toute allégation ou documentation qu'il aurait pu présenter au stade approprié de l'enquête de l'OLAF. En outre, les droits fondamentaux et les garanties de procédure du plaignant bénéficieraient d'un niveau élevé de protection étant donné que, contrairement aux enquêtes administratives menées par l'OLAF, le Parquet européen mène des enquêtes pénales qui sont soumises aux garanties procédurales strictes énoncées au chapitre VI du règlement sur le Parquet européen.

5.1.4. *Accès au dossier et aux documents mentionnés dans l'exposé des faits*

En 2025, le contrôleur a également traité une plainte qui concernait une violation présumée des droits fondamentaux et des garanties de procédure prévus à **l'article 9, paragraphe 1, du règlement relatif à l'OLAF**, y compris **les droits de la défense et le droit d'être entendu**, en rapport avec le refus de l'OLAF d'accorder au plaignant **l'accès au dossier** de l'enquête en cours ainsi qu'à tous les **documents mentionnés dans le résumé des faits**.

Le contrôleur a tout d'abord souligné les points suivants: i) **l'accès aux dossiers des enquêtes de l'OLAF ne figure pas parmi les garanties de procédure prévues à l'article 9 du règlement relatif à l'OLAF**; ii) le règlement relatif à l'OLAF ne permet pas à la personne concernée d'accéder à tous les éléments de preuve recueillis par l'OLAF, étant donné que cela pourrait compromettre l'activité de l'Office ou toute action de suivi pouvant être menée par les autorités compétentes lorsque l'OLAF a émis une recommandation. En effet, d'après la jurisprudence des juridictions de l'Union ([42]), l'OLAF n'est pas tenu d'accorder à une personne concernée par une enquête l'accès aux documents faisant l'objet de ladite enquête ou à ceux établis par l'Office lui-même à cette fin, dans la mesure où l'efficacité et la confidentialité de la mission confiée à l'OLAF et l'indépendance de ce dernier pourraient être compromises. Comme l'ont établi les juridictions de l'Union, les droits de la défense d'une personne concernée par une enquête de l'OLAF sont suffisamment garantis par les informations qu'elle reçoit et par la possibilité qu'elle a de formuler des observations sur le résumé des faits à l'issue de l'enquête de l'OLAF et avant l'établissement de conclusions la visant nommément.

Il ressort de la jurisprudence applicable des juridictions de l'Union qu'**une personne concernée n'a pas le droit d'accéder au dossier d'une enquête de l'OLAF en cours**. **Le contrôleur a donc conclu que le refus de l'OLAF d'accorder un tel accès n'enfreignait pas l'article 41 de la charte.**

Le plaignant a également fait valoir qu'il ne pouvait pas exercer effectivement son droit d'être entendu car il n'avait pas accès aux documents mentionnés dans le résumé des faits. À cet égard, le contrôleur a conclu que toute violation présumée des droits de la défense au cours d'une enquête de l'OLAF, y compris du droit d'être entendu, devait être examinée au regard des informations reçues par le plaignant et de la possibilité qu'il avait eue d'exprimer son point de vue et d'être entendu ([43]). En l'espèce, le contrôleur a considéré que **l'OLAF avait fourni un exposé des faits suffisant pour permettre au plaignant d'exercer son droit d'être entendu**. Le contrôleur a également noté que le plaignant avait fait usage de son droit d'être entendu et présenté des observations détaillées à l'OLAF à plusieurs reprises. Il a donc conclu que **le plaignant avait été en mesure de présenter ses observations sur les faits établis par l'OLAF, en exposant son point de vue, et qu'une véritable possibilité d'exercer son droit d'être entendu lui avait été donnée**. Enfin, le contrôleur a souligné qu'aucune disposition ne confère à la personne concernée le droit de prendre position sur chaque élément de preuve ou d'exprimer son point de vue sur les conclusions pouvant être tirées par l'OLAF ([44]).

([42]) Voir l'arrêt du 20 juillet 2016 dans l'affaire T-483/13, *Oikonomopoulos/Commission*, ECLI: EU:T:2016:421, points 238 et 240 et jurisprudence citée.
([43]) *Ibid.*
([44]) Voir l'arrêt du 6 juin 2019 dans l'affaire T-399/17, *Dalli/Commission*, ECLI: EU:T:2019:384, points 143 et 144.

5.2. **Proportionnalité des contrôles des locaux et des opérations de criminalistique numérique**

Les contrôles de locaux et les opérations de criminalistique numérique sont des activités d'enquête considérées comme «intrusives»; elles sont donc soumises à des règles spécifiques ([45]). En 2025, dans deux cas, les plaignants ont mis en doute la proportionnalité de ces activités d'enquête, notamment en ce qui concerne les appareils privés.

Avant d'examiner le bien-fondé des deux plaintes, **le contrôleur s'est penché sur les principes généraux régissant les opérations de criminalistique numérique de l'OLAF**.

Cadre applicable aux opérations de criminalistique numérique

Dans le cadre des enquêtes internes, l'article 4 du règlement relatif à l'OLAF permet à ce dernier de réaliser des opérations de criminalistique numérique dans les locaux des institutions de l'UE. À cet effet, l'article 47, paragraphe 1, et l'article 53, paragraphe 1, des LDPE mentionnent à la fois les contrôles dans les locaux et les opérations de criminalistique numérique comme des moyens permettant aux unités d'enquête de recueillir des éléments de preuve au cours de la phase d'enquête.

L'article 4, paragraphe 2, point a), du règlement relatif à l'OLAF dispose en particulier que l'Office doit avoir «*le droit d'accéder sans préavis et sans délai à l'ensemble des informations et données pertinentes concernant les faits faisant l'objet de l'enquête, indépendamment du type de support sur lequel elles sont stockées, détenues par les institutions* [...]*, ainsi qu'aux locaux de ceux-ci*». L'article 47, paragraphe 3, des LDPE contient des dispositions similaires.

L'article 4, paragraphe 2, point a), du règlement relatif à l'OLAF précise que l'Office peut examiner des **dispositifs privés** si **trois conditions cumulatives** sont respectées: i) ces dispositifs sont utilisés à des fins professionnelles; ii) les conditions particulières à cet effet sont fixées dans les décisions internes adoptées par les institutions concernées; iii) l'Office a des motifs raisonnables de soupçonner que leur contenu peut être pertinent aux fins de l'enquête.

Le contrôleur a également souligné que, conformément à l'article 1er, paragraphe 5, des lignes directrices sur les procédures d'analyse criminalistique numérique à l'intention du personnel de l'OLAF (LDPACN) ([46]), une opération de criminalistique numérique est «*une activité **d'examen, d'obtention et d'analyse** technologiques de médias numériques et/ou de leur contenu, effectuée par les experts en criminalistique informatique de l'OLAF à l'aide d'équipements de criminalistique et d'outils logiciels. L'objectif est de localiser, d'identifier, de recueillir et/ou d'acquérir et de conserver des données susceptibles d'être pertinentes aux fins d'une enquête et d'être utilisées comme éléments de preuve dans le cadre de procédures administratives, disciplinaires et judiciaires*».

Au cours d'une procédure d'analyse criminalistique numérique, l'OLAF réalise les activités distinctes suivantes: i) la **collecte** à des fins de criminalistique numérique, c'est-à-dire le processus de collecte des dispositifs physiques pouvant contenir des preuves numériques ([47]); ii) l'**obtention** de données à des fins de criminalistique numérique, c'est-à-dire l'acquisition (copie) de toute donnée stockée sur un support numérique au moyen d'un processus d'imagerie scientifique ([48]); iii) une **prévisualisation** des données, qui consiste en un premier examen d'un support numérique à l'aide d'un outil criminalistique approprié afin de déterminer s'il peut contenir des données potentiellement pertinentes pour l'enquête (cela peut se faire avant ([49]) ou après ([50]) l'obtention numérique des données); et iv) un **examen** criminalistique numérique, c'est-à-dire le processus d'analyse des données recueillies au cours d'une opération de criminalistique numérique ([51]).

([45]) Conformément à l'article 47, paragraphe 2, des LDPE, ces activités ne peuvent être menées qu'avec l'autorisation du directeur général de l'OLAF. Lorsque l'unité d'enquête prévoit une activité d'enquête nécessitant l'autorisation du directeur général, elle rédige une demande d'autorisation et la soumet à une unité spécialisée de l'OLAF, l'«équipe d'examen» (voir article 36, paragraphe 2, des LDPE). L'équipe d'examen contrôle la légalité, la nécessité et la proportionnalité de l'activité d'enquête proposée et soumet au directeur général un avis, sur la base duquel ce dernier prend une décision (voir article 36, paragraphe 4, des LDPE). Ces garanties de procédure sont conformes à l'interprétation du principe de proportionnalité par les juridictions de l'Union. Ce principe général du droit de l'UE exige que les actes des institutions de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause et ne dépassent pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de ces objectifs. Voir, en ce sens, l'arrêt du 16 février 2022 dans l'affaire C-156/21, *Hongrie/Parlement et Conseil*, ECLI:EU:C:2022:97, point 340, et la jurisprudence citée.

([46]) Voir les lignes directrices sur les procédures d'analyse criminalistique numérique à l'intention du personnel de l'OLAF, disponibles (en anglais uniquement) à l'adresse suivante: https://anti-fraud.ec.europa.eu/investigations/digital-forensics_en.

([47]) Voir l'article 1er, paragraphe 7, des LDPACN.

([48]) Voir l'article 1er, paragraphe 8, des LDPACN.

([49]) Voir l'article 4, paragraphe 4, des LDPACN.

([50]) Voir l'article 5, paragraphes 4, 5 et 6, des LDPACN.

([51]) Voir l'article 8 des LDPACN.

Comme l'a également indiqué le contrôleur, les LDPE précisent en outre que les opérations de criminalistique devraient être effectuées conformément aux **principes de nécessité et de proportionnalité, et en portant principalement sur les dispositifs manifestement utilisés à des fins professionnelles** ([52]). Les opérations de criminalistique numérique peuvent également inclure l'accès à des dispositifs privés utilisés à des fins professionnelles. Enfin, l'examen de criminalistique numérique et l'analyse des données recueillies lors de l'opération doivent être **limités à l'extraction des données nécessaires et utiles à l'enquête concernée**.

Application aux cas d'espèce

En ce qui concerne les circonstances particulières des deux plaintes contenant ces allégations, dans les deux cas, le contrôleur a observé que **les appareils numériques qui avaient été fournis aux plaignants par une institution, un organe ou un organisme de l'UE étaient la propriété de l'institution, organe ou organisme en question**, qui l'avait confié au plaignant avant tout à des fins professionnelles. Ces appareils appartenaient à l'institution, organe ou organisme en question, qui était le seul à «détenir» les dispositifs et les données qu'ils contenaient aux fins de l'article 4, paragraphe 2, point a), du règlement relatif à l'OLAF. Par conséquent, indépendamment de l'usage particulier que le plaignant en a fait, leur collecte et leur obtention étaient pleinement justifiées au titre de la disposition susmentionnée. Dans les deux cas, **le contrôleur a pu confirmer, grâce à son accès spécial au dossier de l'affaire, que les appareils privés avaient été utilisés à des fins professionnelles**. À cet égard, le contrôleur a fait observer qu'**une fois une utilisation à des fins professionnelles établie, l'importance de cette utilisation (limitée ou importante) ou son motif (à l'initiative de la personne ou faisant suite à une demande) est dénuée de pertinence**. Par conséquent, dans les deux cas, le contrôleur a estimé que la décision prise par l'OLAF de collecter les appareils et d'obtenir les données qu'ils contenaient en vertu de l'article 4, paragraphe 2, point a), du règlement relatif à l'OLAF était légale.

Analyse de la proportionnalité

En ce qui concerne la proportionnalité des activités d'enquête, le contrôleur a souligné ce qui suit. Comme l'a confirmé le Tribunal, le pouvoir qu'ont les enquêteurs de l'OLAF d'accéder (dans les mêmes conditions que les contrôleurs des administrations nationales et dans le respect de la législation nationale) à toutes les informations et tous les documents pertinents nécessaires au bon déroulement des contrôles et vérifications sur place **ne saurait être interprété d'une manière telle qu'il autorise la personne ou l'entité contrôlée à déterminer elle-même les données pertinentes aux fins d'une enquête de l'OLAF** ([53]).

Le contrôleur a également souligné que **toutes les données initialement obtenues lors d'un contrôle et d'une opération de criminalistique numérique ne sont pas intégrées dans le dossier de l'OLAF**. Conformément à l'article 8, paragraphe 4, des LDPACN, **seules les données pertinentes pour l'enquête sont versées au dossier de l'affaire**. Concrètement, l'image criminalistique obtenue par l'OLAF est d'abord transformée en un «fichier de travail criminalistique», c'est-à-dire une copie des données acquises aux fins de la criminalistique numérique, mais sous une forme pouvant être «indexée» par l'Office. Une fois les données indexées, l'OLAF peut enfin procéder à la recherche et à l'identification des données pertinentes pour l'enquête. Si, à l'issue de ces recherches, un fichier est identifié comme étant «pertinent» aux fins de l'enquête en cours, **il est alors intégré au dossier de l'OLAF et constitue un élément probant utilisable par l'OLAF**.

Dans l'une des plaintes, la personne concernée a même fait valoir qu'elle aurait dû être invitée à formuler des observations sur la liste de mots-clés préparée par les enquêteurs de l'OLAF pour effectuer des recherches dans les données obtenues. À cet égard, le contrôleur a estimé que le fait d'évoquer la liste avec la personne concernée ou d'en convenir avec elle porterait atteinte à l'indépendance des enquêteurs et compromettrait l'enquête. Le contrôleur a souligné que l'OLAF mène ses enquêtes en toute indépendance en vertu du règlement relatif à l'OLAF. Par conséquent, **le choix des mots-clés relève exclusivement de la compétence des enquêteurs et constitue une indication de leur stratégie d'enquête, que l'OLAF ne peut ni partager ni déterminer conjointement avec des tiers, en particulier avec les personnes concernées**. De même, le contrôleur a rejeté la proposition du plaignant visant à faire examiner au contrôleur la liste des mots-clés et la justification correspondante de leur utilisation. Le contrôleur a affirmé qu'il appartient à l'OLAF de décider, dans chaque affaire, quels mots-clés peuvent être pertinents aux fins de l'enquête.

([52]) Comme expliqué dans la note de bas de page n° 29, le contrôleur a fait référence aux dispositions pertinentes des LDPE 2021 dans sa décision, mais ses déclarations et conclusions qui portent sur la réalisation des opérations criminalistiques sont également applicables aux dispositions pertinentes des LDPE 2026.

([53]) Voir l'arrêt du Tribunal du 26 juin 2019 dans l'affaire T-617/17, *Vialto Consulting/Commission*, ECLI:EU:T:2019:446, point 67. Dans la version originale française: «*En outre, ainsi que le fait valoir la Commission à juste titre, l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 2185/96 ne saurait être interprété d'une manière telle qu'il autorise la personne ou l'entité contrôlée à déterminer elle-même les données pertinentes aux fins d'une enquête de l'OLAF.*».

Les deux plaignants ont contesté la durée pendant laquelle l'OLAF a conservé leurs dispositifs privés. Dans les deux cas, grâce à son accès spécial au dossier, **le contrôleur a confirmé que l'OLAF avait conservé ces dispositifs pendant la durée nécessaire pour mener à bien l'obtention des données**. Néanmoins, le contrôleur a souligné que les téléphones portables devenaient universels et essentiels à la vie quotidienne des individus et a invité l'OLAF à réfléchir à cette question. Loin d'être de simples dispositifs de communication, les téléphones intelligents font désormais office, par exemple, de moyens d'accéder à des systèmes bancaires et de paiement, à des systèmes de sécurité à domicile, à des ressources professionnelles, à des titres de transport, à des applications de soins de santé, voire à des fonctions assurant la localisation et la sécurité des enfants. Priver les personnes de l'accès à ces appareils peut donc aujourd'hui avoir une incidence plus profonde sur la sphère personnelle qu'il y a quelques années. Bien que, dans le cas d'espèce, l'obtention du dispositif personnel du plaignant n'ait pas été disproportionnée, le contrôleur a encouragé l'OLAF à rester attentif à cette réalité et à toujours faire en sorte que les téléphones portables personnels ne soient conservés que pendant la durée strictement nécessaire aux fins de l'enquête.

Dans les deux cas, le contrôleur a estimé que les activités d'enquête et les opérations de criminalistique numérique de l'OLAF: i) avaient été réalisées dans le respect de la législation; ii) avaient pour objectif légitime d'enquêter sur les allégations d'inconduite potentielle à l'encontre des plaignants; iii) étaient conformes à la portée et à l'objectif de l'enquête, en ce qu'elles étaient nécessaires pour prouver ou réfuter les allégations. Le contrôleur a donc conclu que l'OLAF avait agi conformément au cadre juridique applicable et à la procédure décrite dans les LDPACN, ainsi qu'à la portée de l'enquête. Par conséquent, le contrôleur **n'a constaté aucune violation des principes de nécessité et de proportionnalité** dans les opérations de criminalistique numérique réalisées par l'OLAF.

5.3. **Langues utilisées**

Dans une affaire, le contrôleur a été invité à évaluer si une personne concernée par une enquête interne, qui était membre du personnel de l'UE ([54]), avait le droit de demander que des informations ou des communications envoyées par l'OLAF dans l'une de ses langues de travail (l'anglais) soient également fournies dans sa langue maternelle.

Comme le contrôleur l'a indiqué précédemment ([55]), l'obligation qu'ont les institutions de l'Union, en vertu de l'article 41, paragraphe 4, de la charte, de correspondre avec les citoyens dans la langue de leur choix ne s'applique qu'aux échanges entre ces institutions et les citoyens, et non à ceux entre les institutions et les fonctionnaires de l'UE. Le plaignant, en tant que fonctionnaire de l'UE, était censé avoir une connaissance approfondie de l'anglais. De plus, l'anglais était l'une des langues de travail du plaignant.

Comme l'établit la jurisprudence des juridictions de l'Union ([56]), **le droit d'utiliser la langue de son choix n'est pas un droit absolu pour le personnel de l'UE** puisque les institutions de l'Union doivent pouvoir fonctionner sans heurts. Par conséquent, le contrôleur a estimé que le refus de l'OLAF de fournir les traductions demandées ne violait pas les droits procéduraux du plaignant.

6. **Adoption des modalités de travail entre le contrôleur et l'OLAF**

La signature des modalités de travail par M. Ville Itälä, ancien directeur général de l'OLAF, et M[me] Julia Laffranque a représenté une étape clé dans la coopération entre l'OLAF et le contrôleur. Les modalités sont **entrées en vigueur le 18 juillet 2025** et sont accessibles au public sur le site internet du contrôleur ([57]).

Les modalités de travail clarifient l'utilisation du mécanisme de traitement des plaintes et constituent un instrument utile pour garantir une coopération encore plus fluide et efficace avec l'OLAF. Ces modalités formalisent et codifient les pratiques bien établies qui orientent déjà la coopération constructive entre les deux offices. À cet égard, le contrôleur se félicite du dialogue constructif mené avec l'OLAF tout au long du processus de rédaction, grâce auquel le texte intègre précisément les mandats, rôles et besoins opérationnels respectifs des deux parties.

([54]) Le personnel de l'UE comprend les fonctionnaires et autres agents de l'UE engagés sous contrat par l'UE (tels que les agents temporaires, les agents contractuels, les agents locaux, les conseillers spéciaux et les assistants parlementaires accrédités).
([55]) Voir le rapport d'activité du contrôleur des garanties de procédure pour 2023, *op. cit.*, section 4.4.5.
([56]) Voir l'arrêt du 21 octobre 2009 dans l'affaire F-33/08, *V/Commission*, ECLI: EU:F:2009:141, points 170 et 171.
([57]) Voir note de bas de page n° 10.

Dans le plein respect du cadre juridique applicable ainsi que de l'indépendance de l'OLAF et du contrôleur, les modalités de travail précisent certains aspects pertinents du processus de traitement des plaintes. Ces aspects comprennent: i) la procédure à suivre après la réception d'une plainte et son traitement initial; ii) les activités de collecte d'informations que peut réaliser le contrôleur; iii) la distinction entre les invitations à résoudre une plainte au titre de l'article 9 *ter*, paragraphe 3, et les recommandations émises par le contrôleur au titre de l'article 9 *ter*, paragraphe 5, du règlement relatif à l'OLAF; iv) le calcul des délais applicables; et v) la procédure à suivre lorsque l'OLAF ou le contrôleur apprend que le Médiateur européen ou le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a ouvert une procédure judiciaire ou une enquête sur des faits soulevés dans une plainte.

D'autres dispositions des modalités de travail concernent l'accès aux informations relatives aux dossiers dans le système de gestion des dossiers de l'OLAF, auquel le contrôleur a un accès spécial en vertu de l'article 8, paragraphes 1 et 2, des dispositions d'exécution. Les modalités de travail précisent également: i) les obligations d'information de l'OLAF à l'égard du contrôleur dans le traitement des plaintes; ii) la procédure à suivre lorsque le contrôleur et le secrétariat se voient accorder un accès électronique aux informations relatives à un dossier dans le système de gestion des dossiers de l'OLAF; et iii) d'autres modalités d'accès du contrôleur aux informations relatives aux dossiers.

Comme indiqué plus en détail dans le rapport d'activité, les modalités de travail ont également formalisé l'obligation qu'a le contrôleur de garantir la confidentialité des enquêtes de l'OLAF lors du traitement des plaintes. En outre, les modalités de travail précisent les situations dans lesquelles un plaignant peut demander l'accès au dossier de la plainte, ainsi que le traitement des demandes d'accès du public aux documents détenus par le contrôleur en vertu du règlement (CE) nº 1049/2001 ([58]) et les modalités d'application détaillées du règlement, annexées au règlement intérieur de la Commission ([59]).

7. **Consultation sur l'évaluation du règlement relatif à 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, le 15 septembre 2025, le directeur général de l'OLAF a officiellement demandé l'avis du contrôleur sur les dispositions du règlement relatif à l'OLAF relatives aux garanties de procédure et aux droits fondamentaux qui relèvent du mandat du contrôleur. Cette requête s'inscrivait dans le cadre de l'évaluation par la Commission de l'application et de l'incidence du règlement au titre de l'article 19, paragraphe 1, du règlement relatif à l'OLAF.

Le contrôleur s'est félicité de la possibilité d'être consulté sur cette question importante et, pour y répondre, s'est appuyé sur l'expérience considérable accumulée au cours de son mandat ([60]). Dans son avis, le contrôleur a présenté un total de **31 propositions** d'amélioration dans des domaines où la pratique a démontré que des garanties plus claires, plus fortes ou plus efficaces étaient justifiées ([61]).

Cet avis s'articule autour de six grands axes: i) les droits fondamentaux et les garanties de procédure (propositions 1 à 12); ii) le mécanisme de traitement des plaintes (propositions 13 à 19); iii) la fonction du contrôleur (propositions 20 à 25); iv) les relations entre le contrôleur et le directeur général de l'OLAF (proposition 26); v) les relations entre le contrôleur et le comité de surveillance (propositions 27 à 30); et vi) les relations avec d'autres parties prenantes (proposition 31) (graphique 9).

([58]) Voir le règlement (CE) nº 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145 du 31.5.2001, p. 43).

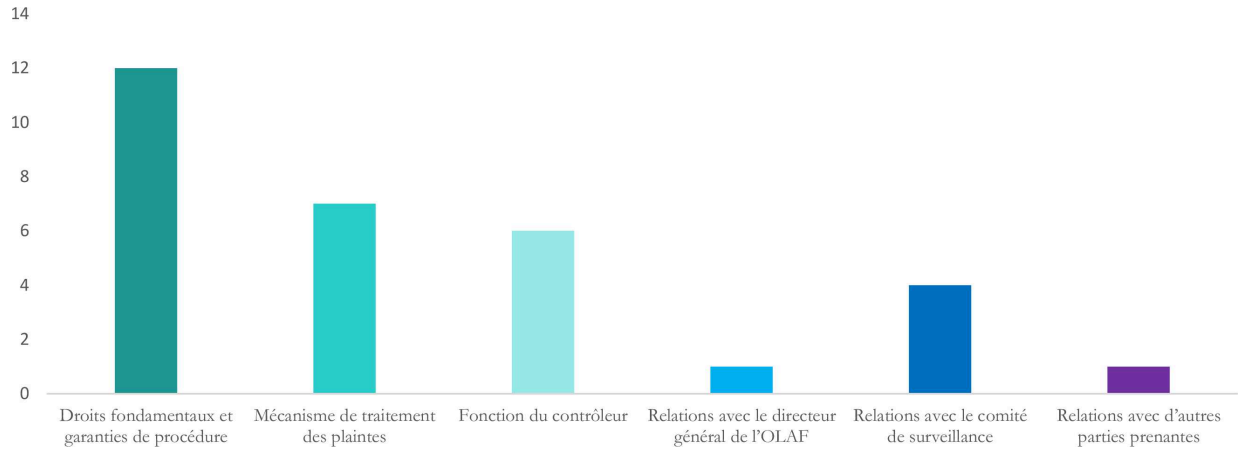
([59]) Voir la décision (UE) 2024/3080 de la Commission du 4 décembre 2024 établissant le règlement intérieur de la Commission et modifiant la décision C(2000) 3614 (JO L, 2024/3080, 5.12.2024).

([60]) Fin 2025, le contrôleur avait traité un total de 73 plaintes depuis le début de son mandat.

([61]) Voir l'avis du contrôleur sur l'évaluation de l'application et de l'incidence du règlement (CE) nº 883/2013, *op. cit*.

Graphique 9

Nombre de propositions présentées par le contrôleur dans son avis sur l'évaluation de l'application et de l'incidence du règlement relatif à l'OLAF



Les propositions relatives aux droits fondamentaux et aux garanties de procédure, qui sont les plus nombreuses, concernent: i) l'absence de référence explicite à la charte dans l'article 9 et l'article 9 *ter*, paragraphe 1, du règlement relatif à l'OLAF; ii) la nécessité de préciser à quel moment une personne ou un opérateur économique acquiert le statut de personne concernée; iii) la nécessité d'égaliser, dans toute la mesure du possible, les droits des personnes concernées dans les enquêtes internes et externes; iv) la nécessité de fournir par écrit des informations sur les garanties de procédure et les droits fondamentaux des personnes concernées; v) la nécessité, pour le personnel de l'OLAF, de respecter le principe d'équité, conformément aux normes professionnelles les plus élevées; vi) le renforcement du droit d'être entendu; vii) le renforcement du droit à l'information; et viii) le manque de clarté concernant le statut, les droits et les garanties de procédure accordés aux lanceurs d'alerte au titre de la directive sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union ([62]), aux informateurs au titre de l'article 22 *bis* ([63]) du statut et aux autres sources d'information et victimes d'inconduites relevant du mandat d'enquête de l'OLAF ([64]).

En ce qui concerne le mécanisme de traitement des plaintes, les domaines d'amélioration possible recensés dans l'avis concernent: i) le champ d'application personnel, matériel et temporel des conditions de recevabilité; ii) l'absence de procédure de recours pour les décisions relatives à la recevabilité; iii) la question de savoir si les plaintes pourraient ou devraient avoir un effet suspensif; iv) le traitement des plaintes qui soulèvent des questions pendantes devant les tribunaux; et v) les conséquences juridiques d'une hypothétique décision du directeur général de l'OLAF de ne pas suivre une recommandation émise par le contrôleur au titre de l'article 9 *ter*, paragraphe 5, du règlement relatif à l'OLAF.

Comme c'est souvent le cas lorsque d'importantes réformes institutionnelles sont introduites, la création de la fonction de contrôleur par le règlement (CE) n° 2020/2223 s'est accompagnée de certaines ambiguïtés conceptuelles qui persistent à ce jour. C'est pourquoi l'avis présente des propositions visant à lever les ambiguïtés concernant l'indépendance du contrôleur par rapport au comité de surveillance et concernant le statut administratif du contrôleur, ainsi que la nécessité de clarifier, dans le règlement relatif à l'OLAF, le double rôle du secrétariat, qui fournit un appui juridique et administratif à la fois au comité de surveillance de l'OLAF et au contrôleur.

En outre, l'avis fait valoir que l'inclusion, dans le règlement relatif à l'OLAF, d'une base juridique permettant au contrôleur d'émettre des avis d'initiative adressés au directeur général de l'OLAF apporterait une valeur ajoutée et davantage de transparence à ses décisions et *obiter dicta*, et contribuerait globalement à l'exercice efficace du mandat du contrôleur.

([62]) Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (JO L 305 du 26.11.2019, p. 17).

([63]) Règlement (UE, Euratom) n° 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (JO L 287 du 29.10.2013, p. 15).

([64]) Voir l'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.

Bien que le contrôleur et le comité de surveillance aient des buts complémentaires et poursuivent des objectifs communs, il s'agit de fonctions et d'organes distincts, agissant sur un pied d'égalité dans le cadre de leurs mandats respectifs. Dès lors, afin de renforcer l'indépendance du contrôleur, celui-ci propose, dans son avis, de modifier le règlement relatif à l'OLAF de manière à ce qu'au lieu de rendre compte ou de consulter, il *informe* le comité de surveillance de tout problème systémique signalé au directeur général de l'OLAF au moyen d'un avis, ainsi que de toute recommandation adressée au directeur général de l'OLAF ou de toute révision des dispositions d'exécution.

Enfin, en ce qui concerne les relations avec les autres parties prenantes, le contrôleur propose, dans son avis, de modifier l'article 16 du règlement relatif à l'OLAF afin de prévoir expressément la participation du contrôleur aux échanges de vues entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Le contrôleur estime que cette modification permettrait de mieux faire connaître les types d'allégations formulées dans le cadre du mécanisme de traitement des plaintes et de donner une plus grande visibilité à la manière dont l'OLAF traite les garanties de procédure et les droits fondamentaux des personnes concernées.

L'avis a été envoyé au directeur général de l'OLAF le 27 février 2026 et sera annexé à la communication de la Commission aux colégislateurs. **Le contrôleur a la conviction que l'évaluation et l'éventuelle révision du règlement relatif à l'OLAF bénéficieront grandement de la mise en œuvre des observations présentées dans son avis.**

8. **Suivi de l'adoption des nouvelles LDPE**

En novembre 2023, dans le cadre de la révision des LDPE, le contrôleur a été invité à donner son avis sur toute question liée aux garanties de procédure ou aux droits fondamentaux relevant de son mandat. Le contrôleur a transmis son avis à l'OLAF en juin 2024. La version expurgée de l'avis du contrôleur sur les LDPE a été publiée sur son site internet en juillet 2025 ([65]).

Dans cet avis, le contrôleur a formulé cinq remarques principales concernant:

i) la nécessité de définir clairement et précisément la portée des enquêtes de l'OLAF;

ii) l'enregistrement en temps utile, dans le dossier de l'affaire, du statut de personne concernée lorsque cette personne a déjà été nommée dans la décision d'ouverture;

iii) la nécessité d'informer les personnes concernées de l'existence du mécanisme de traitement des plaintes prévu à l'article 9 *ter* et des délais applicables pour le dépôt d'une plainte;

iv) la nécessité de préciser que l'invitation à résoudre une plainte au titre de l'article 9 *ter*, paragraphe 3, et la recommandation émise par le contrôleur au titre de l'article 9 *ter*, paragraphe 5, constituent deux étapes distinctes du mécanisme de traitement des plaintes;

v) l'importance, en tant que bonne pratique administrative, de veiller à ce que les observations présentées par les personnes concernées soient dûment prises en considération dans le rapport d'enquête final. À cet égard, le contrôleur a recommandé une démarche cumulative comprenant les étapes suivantes: a) annexer au rapport d'enquête final les observations transmises par la personne concernée sur les faits la concernant; b) le cas échéant, décrire ces observations dans les sections pertinentes du rapport d'enquête final; c) expliquer comment l'OLAF a tenu compte de ces observations ou, le cas échéant, pourquoi elles ont été considérées comme non fondées ou dénuées de pertinence.

La version finale des LDPE révisées a été adoptée en novembre 2025 et est entrée en vigueur le 1er janvier 2026. Dans l'ensemble, **le contrôleur se félicite de l'adoption des nouvelles LDPE et note avec satisfaction que l'OLAF a tenu compte de la plupart de ses observations et les a intégrées dans les lignes directrices, en particulier à l'article 21, paragraphe 1, à l'article 37, paragraphes 2 et 3, à l'article 66, paragraphes 2 et 3, et à l'article 72, paragraphe 3** (graphique 10).

Le contrôleur se félicite tout d'abord de l'intégration explicite de sa première remarque dans l'article 21, paragraphe 1, des LDPE concernant la portée de l'affaire. Cette modification est positive, en ce sens qu'elle précise que la portée de l'enquête *doit toujours être clairement définie dans la décision d'ouverture*.

([65]) Voir la version expurgée de l'avis du contrôleur sur le projet de lignes directrices sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'OLAF (LDPE), disponible (en anglais uniquement) à l'adresse suivante: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/4f655d63-4b02-40df-8b93-038c44f1bb2e_en?filename=Opinion%20of%20the%20Controller%20on%20draft%20GIPs_redacted%20final.pdf.

Le contrôleur note avec satisfaction les précisions ajoutées à l'article 37, paragraphe 2, des LDPE, lu conjointement avec l'article 28, paragraphe 1, qui répondent à la principale préoccupation concernant le moment où le statut de la personne concernée est déterminé. L'article 37, paragraphe 2, prévoit que la personne physique ou morale désignée comme une personne concernée dans la décision d'ouverture doit être enregistrée dans le système de gestion des dossiers de l'OLAF dans un délai d'un mois à compter de la décision d'ouverture. L'introduction de ce délai vise à éviter des retards dans l'identification de la personne concernée qui pourraient avoir une incidence sur son droit d'être informée au titre de l'article 9, paragraphe 3, du règlement relatif à l'OLAF. En outre, dans le cadre des enquêtes internes, l'article 28, paragraphe 1, des LDPE garantit qu'une personne identifiée en tant que personne concernée dans une décision d'ouverture est également informée en conséquence (et qu'elle est informée de la portée de l'enquête dans la mesure où elle la concerne), à condition que cette information ne nuise pas au déroulement de l'enquête.

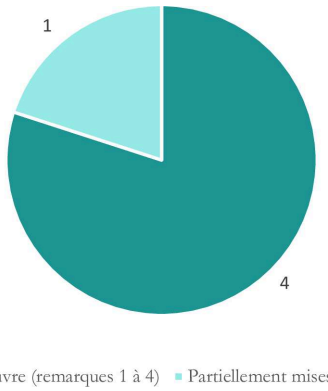
Le contrôleur a par ailleurs fait observer que sa troisième remarque relative aux informations à fournir aux personnes concernées ([66]) a été intégrée dans l'article 2, paragraphe 2, des modalités de travail et dans l'article 37, paragraphe 4, des LDPE. Premièrement, les modalités de travail prévoient que, lorsque l'OLAF reçoit une plainte destinée au contrôleur, *il informe le plaignant de la procédure relative au mécanisme de traitement des plaintes et des délais stricts de recevabilité pour le dépôt d'une plainte auprès du contrôleur*. Deuxièmement, parmi les garanties de procédure accordées aux personnes concernées que l'OLAF doit respecter, l'article 37, paragraphe 4, point e), des LDPE mentionne *le droit de déposer une plainte auprès du contrôleur des garanties de procédure*.

Le contrôleur note avec satisfaction que les LDPE font désormais clairement référence aux deux bases juridiques distinguant les invitations du contrôleur à résoudre une plainte et les recommandations émises par le contrôleur. L'article 66, paragraphe 2, des nouvelles LDPE mentionne en effet l'invitation du contrôleur à résoudre la plainte conformément à l'article 9 *ter*, paragraphe 3, du règlement relatif à l'OLAF, tandis que l'article 66, paragraphe 3, fait référence à la recommandation du contrôleur sur la résolution d'une plainte conformément à l'article 9 *ter*, paragraphe 5, du règlement relatif à l'OLAF. Cette distinction permet aux plaignants de mieux comprendre les différentes étapes du mécanisme de traitement des plaintes.

Le contrôleur se félicite également de l'inclusion, dans les nouvelles LDPE, de ses remarques sur la manière dont l'OLAF devrait intégrer les observations des personnes concernées dans le rapport d'enquête final. L'article 72, paragraphe 3, des nouvelles lignes directrices reprend l'essentiel de sa recommandation, sans toutefois préconiser strictement la démarche cumulative suggérée. Les LDPE exigent désormais que les observations de la personne concernée soient décrites et accompagnées de leur évaluation par l'OLAF, et qu'elles soient annexées au rapport d'enquête final. Bien que les lignes directrices sur les procédures d'enquête prévoient des exceptions sur ce dernier point, pour des raisons de confidentialité, de protection des droits procéduraux ou de conduite d'autres enquêtes, le contrôleur estime que ces exceptions devraient être interprétées de manière restrictive car elles sont intrinsèquement liées aux garanties de procédure pour la personne concernée. Le contrôleur estime en outre que, lorsque des observations concernant certains éléments essentiels des conclusions préliminaires ne sont pas prises en considération dans le rapport d'enquête final, l'OLAF devrait exposer, dans son évaluation, les motifs qui l'ont conduit à ne pas les intégrer.

Graphique 10

Prise en considération des remarques formulées par le contrôleur dans son avis sur le projet de LDPE



([66]) Voir la version expurgée de l'avis du contrôleur sur le projet de lignes directrices sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'OLAF (LDPE), *op. cit.*, troisième remarque.

Par ailleurs, le contrôleur note avec satisfaction les **modifications introduites à l'article 37, paragraphes 4 et 5, et à l'article 80, paragraphe 1, qui résultent de l'utilisation du mécanisme de traitement des plaintes**. Ces modifications font écho aux constatations qu'il avait présentées au cours de sa première année d'activité, ainsi qu'aux *obiter dicta* de plusieurs de ses décisions, et sont alignées sur certaines des propositions formulées dans son avis sur l'application et l'incidence du règlement relatif à l'OLAF ([67]).

Au cours de sa première année d'activité, le contrôleur a constaté une violation du droit d'un plaignant d'être informé de la clôture d'une enquête de l'OLAF sans que des conclusions ne soient formulées à son encontre. En vertu de l'article 11, paragraphe 7, du règlement relatif à l'OLAF, l'OLAF est clairement tenu d'informer la personne concernée, dans un délai de dix jours ouvrables, de la décision de clore une enquête n'ayant donné lieu à aucune charge retenue contre cette personne. À l'issue de l'enquête, l'OLAF n'a trouvé aucun élément de preuve à l'encontre du plaignant. Toutefois, l'OLAF n'a pas informé le plaignant de manière non équivoque. Dans ce cas particulier, le contrôleur n'a pas présenté de proposition de solution étant donné que le plaignant avait obtenu l'accès au rapport d'enquête final pendant le traitement de la plainte, prenant ainsi connaissance du fait qu'aucune charge n'avait été retenue contre lui. Néanmoins, le contrôleur a rappelé à l'OLAF qu'il s'agissait d'une violation grave et l'a invité à accorder une attention particulière aux affaires similaires à l'avenir ([68]). Dans ce contexte, le contrôleur se félicite de la mention nouvellement introduite, à l'article 37, paragraphe 5, des LDPE, des différents moyens de communication dont disposent les unités d'enquête pour veiller à ce que les personnes concernées soient effectivement informées de l'ouverture d'une enquête, de la possibilité de présenter des observations et de la clôture d'une enquête.

En outre, le contrôleur souligne que l'article 37, paragraphe 4, des LDPE indique clairement les garanties de procédure applicables aux personnes concernées que le personnel de l'OLAF doit respecter lors de la conduite des enquêtes, en particulier:

i) le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination;

ii) le droit d'être assisté par une personne de son choix au cours des entretiens, des contrôles et des vérifications sur place;

iii) la notification de l'ouverture et de la clôture d'une enquête;

iv) le droit d'introduire une plainte auprès du contrôleur.

Les deux premiers droits sont alignés sur les décisions du contrôleur visées à la section 5.1.1 du présent rapport d'activité. La notification de l'ouverture et de la clôture d'une enquête concerne, respectivement, les observations du contrôleur sur l'enregistrement de la personne concernée dans le système de gestion des dossiers de l'OLAF ([69]) et les préoccupations soulevées par le contrôleur au sujet du délai de prescription absolu d'un mois applicable aux enquêtes clôturées en vertu de l'article 9 *ter*, paragraphe 2, du règlement relatif à l'OLAF ([70]). Le droit d'introduire une plainte auprès du contrôleur, comme indiqué ci-dessus, se rapporte à la remarque formulée par le contrôleur dans son avis sur le projet de LDPE au sujet des informations à fournir aux personnes concernées ([71]).

Enfin, le contrôleur observe que l'article 80, paragraphe 1, dispose désormais que *la personne concernée est informée de la décision du directeur général de clore l'enquête, à moins que cette décision ne nuise à la mise en œuvre des recommandations ou que des exigences de confidentialité soient applicables*. Il est également précisé, dans la même disposition, que *cette notification inclut l'indication de la date de clôture de l'enquête*. À cet égard, les LDPE codifient la bonne pratique administrative mise au point par l'OLAF qui consiste à aller au-delà de l'exigence minimale énoncée à l'article 11, paragraphe 7, du règlement relatif à l'OLAF, qui exige uniquement que la personne concernée soit informée dans un délai de dix jours ouvrables à compter de la date de clôture d'une enquête si aucune charge ne peut être retenue à son encontre. Cette bonne pratique administrative, que le contrôleur a déjà saluée par le passé, est conforme aux propositions qu'il avait formulées dans le cadre de l'évaluation du règlement relatif à l'OLAF ([72]).

([67]) Voir l'avis du contrôleur sur l'évaluation de l'application et de l'incidence du règlement (CE) n° 883/2013, *op. cit.*

([68]) Voir le rapport d'activité du contrôleur des garanties de procédure pour 2022, *op. cit.*, section 3.5.2. Voir également le rapport d'activité du contrôleur des garanties de procédure pour 2024, *op. cit.*, section 5.5.

([69]) Voir la version expurgée de l'avis du contrôleur sur le projet de lignes directrices sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'OLAF (LDPE), *op. cit.*, deuxième remarque.

([70]) Voir l'avis du contrôleur sur l'évaluation de l'application et de l'incidence du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, *op. cit.*, propositions 9 et 16. Voir également le rapport d'activité du contrôleur des garanties de procédure pour 2022, *op. cit.*, section 3.3.1; le rapport d'activité du contrôleur des garanties de procédure pour 2023, *op. cit.*, section 4.1; et le rapport d'activité du contrôleur des garanties de procédure pour 2024, *op. cit.*, section 4.1.

([71]) Voir la version expurgée de l'avis du contrôleur sur le projet de lignes directrices sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'OLAF (LDPE), *op. cit.*, troisième remarque.

([72]) Voir l'avis du contrôleur sur l'évaluation de l'application et de l'incidence du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, *op. cit.*, proposition 9.

9. **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'améliorer la protection des garanties de procédure et des droits fondamentaux des personnes concernées dans les enquêtes menées par l'OLAF.

Le 11 septembre 2025, le contrôleur a présenté son rapport d'activité 2024 au **groupe «Lutte antifraude» du Conseil** et a procédé à un échange de vues avec ses membres au sujet de son rôle et de la protection des garanties de procédure pour les personnes faisant l'objet d'une enquête de l'OLAF. Le contrôleur a également présenté son rapport annuel 2024 à la **commission du contrôle budgétaire du Parlement européen** le 16 octobre 2025.

Le contrôleur a par ailleurs 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. Un exemple clé de cette coopération a été la réunion organisée par le contrôleur le 16 octobre 2025, aux côtés des membres du secrétariat, avec **M^me^ Salla Saastamoinen** (alors directrice générale faisant fonction de l'OLAF) et **les membres du personnel de l'unité de conseil juridique et de l'équipe d'examen de l'OLAF** pour discuter du mécanisme de traitement des plaintes. Cette réunion a été une bonne occasion de réfléchir à l'expérience acquise au cours des premières années d'activité du contrôleur et aux moyens d'améliorer les garanties de procédure et les droits fondamentaux des personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF.

10. **Soutien administratif et juridique**

Dans l'optique d'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.

Dans son avis sur l'évaluation et l'application du règlement relatif à l'OLAF, le contrôleur a estimé qu'il conviendrait de réexaminer le rattachement administratif actuel du secrétariat à l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels (PMO) ([73]). Étant donné que le statut et les fonctions du secrétariat ne correspondent pas à la mission principale du PMO, le contrôleur juge nécessaire de trouver un lieu d'organisation plus approprié et plus cohérent sur le plan fonctionnel pour le secrétariat, qui soit mieux aligné sur son mandat tout en garantissant son indépendance. À cet égard, il estime qu'une place plus appropriée pourrait lui être trouvée, par exemple, au sein du secrétariat général de la Commission ou de la direction générale de la justice et des consommateurs.

Après le départ du chef du secrétariat en février 2025, le membre du secrétariat ayant le plus d'ancienneté a pris ses fonctions de chef du secrétariat intérimaire en mars 2025. La procédure de recrutement s'est achevée au début de l'année 2026 et le nouveau chef du secrétariat a été nommé le 1^er^ avril 2026.

Par courtoisie institutionnelle, le contrôleur a été invité à participer en qualité d'observateur à la démarche de sélection du nouveau chef du secrétariat. Le contrôleur souligne toutefois qu'il n'existe, dans le règlement relatif à l'OLAF, aucune disposition similaire à celle concernant le comité de surveillance ([74]), qui détaillerait une procédure formelle de consultation du contrôleur et décrirait la manière dont l'autorité investie du pouvoir de nomination devrait tenir compte de l'avis du contrôleur lors de la sélection du personnel du secrétariat.

Au vu du double rôle du secrétariat, qui consiste à soutenir à la fois le comité de surveillance et le contrôleur, ce dernier estime qu'il serait bénéfique que les deux entités soient associées à la procédure de recrutement sur un pied d'égalité et que leur point de vue soit dûment pris en considération. En conséquence, le contrôleur a invité les colégislateurs à examiner cette question dans le cadre de l'évaluation actuelle et d'une éventuelle révision future du règlement relatif à l'OLAF ([75]).

([73]) Voir l'avis du contrôleur sur l'évaluation de l'application et de l'incidence du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, *op. cit.*, proposition 24.

([74]) Voir l'article 15, paragraphe 8, du règlement relatif à l'OLAF.

([75]) Voir l'avis du contrôleur sur l'évaluation de l'application et de l'incidence du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, *op. cit.*, proposition 22.

11. **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
B-1049 Bruxelles, Belgique

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

i) compléter le formulaire;

ii) 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

ANNEXE

Références

Cadre juridique

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).

Règlement (UE, Euratom) 2020/2223 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 modifiant le règlement (UE, Euratom) nº 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).

Guidelines on investigation procedures for OLAF staff (lignes directrices sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'OLAF), 11 octobre 2021, réf. Ares (2021)6071905 – 06/10/2021, disponibles à l'adresse suivante: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf.

Guidelines on investigation procedures for OLAF staff (lignes directrices sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'OLAF), 1er janvier 2026, réf. Ares(2025)9710596 – 11/11/2025, disponibles à l'adresse suivante: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf..

Guidelines on digital forensic procedures for OLAF staff (lignes directrices sur les procédures d'analyse criminalistique numérique à l'intention du personnel de l'OLAF), 15 février 2016, disponibles à l'adresse suivante: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

Working Arrangements between the European Anti-Fraud Office and the Controller of Procedural Guarantees (Modalités de travail entre l'Office européen de lutte antifraude et le contrôleur des garanties de procédure), 18 juillet 2025, réf. Ares(2025)6027144 – 24/07/2025, disponibles à l'adresse suivante: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf

Décision du contrôleur des garanties de procédure portant adoption des dispositions d'exécution pour le traitement des plaintes, 2022/C 494/07 (JO C 494 du 28.12.2022, p. 17), également disponible à l'adresse suivante: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_fr.

Rapports d'activité annuels et avis

Rapport d'activité du contrôleur des garanties de procédure pour 2022 (JO C 248 du 13.7.2023, p. 1), également disponible à l'adresse suivante: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/fdcb45a3-1934-423d-8198-689d2a96bc1c_en?filename=Controller%20-%20Annual%20Report%202022%20.pdf.

Rapport d'activité du contrôleur des garanties de procédure pour 2023 (JO C, C/2024/5673, 23.9.2024), également disponible à l'adresse suivante: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/5add81b3-44e1-41a4-bdf1-806c1186b9dd_en?filename=Controller-Annual%20Report%202023%20.pdf.

Rapport d'activité du contrôleur des garanties de procédure pour 2024 (JO C, C/2025/4511, 7.8.2025), également disponible à l'adresse suivante: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/8a8d23c3-9e4c-4f0f-8020-a555e317aa87_en?filename=COAR%202024.pdf.

Avis du contrôleur sur le projet de lignes directrices sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'OLAF, disponible à l'adresse suivante: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/4f655d63-4b02-40df-8b93-038c44f1bb2e_en?filename=Opinion%20of%20the%20Controller%20on%20draft%20GIPs_redacted%20final.pdf.

Avis du contrôleur sur l'évaluation de l'application et de l'incidence du règlement (UE, Euratom) nº 883/2013, réf. Ares(2026)2209882 – 27/02/2026, disponible à l'adresse suivante: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%CTR 20%20Opinion%20on%20evaluation.pdf.