

*La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre [politique linguistique et de traduction](#) [Lien].*

## **Décision dans l'affaire 45/2015/PMC concernant les actions de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) à la suite de la réception d'un rapport d'alerte**

Décision

**Affaire 45/2015/PMC - Ouvert le 10/02/2015 - Décision le 11/08/2015 - Institution concernée** L'Office européen de lutte antifraude ( Pas d'acte de mauvaise administration constaté ) |

L'affaire concernait les actions de l'OLAF à la suite de la réception d'un rapport d'alerte reliant l'Autorité européenne de la sécurité aérienne (AESA) à la prétendue manipulation d'un rapport d'inspection de sûreté aérienne. À la suite d'une évaluation préliminaire, le Médiateur s'est inquiété de ce qui semblait être la décision de l'OLAF de rejeter l'affaire et de renvoyer l'affaire à l'AESA, bien que le lanceur d'alerte ait délibérément choisi de faire son rapport à l'OLAF plutôt qu'à l'AESA. Le Médiateur a estimé à titre préliminaire qu'une telle décision risquait d'avoir une incidence négative sur l'efficacité des dispositions relatives à la dénonciation en général. Elle a donc décidé d'enquêter sur la question.

À la suite d'une inspection des dossiers de l'OLAF, le Médiateur a constaté que l'OLAF avait examiné de manière appropriée l'opportunité d'ouvrir une enquête. Il est également apparu que l'OLAF n'avait pas effectivement clôturé l'affaire, mais avait demandé à l'AESA d'examiner la question et de faire rapport sur les résultats de son enquête. En outre, l'OLAF s'était réservé le droit d'ouvrir une enquête formelle à un stade ultérieur. Dans ce contexte, le Médiateur a constaté que l'OLAF avait traité de manière appropriée le rapport de dénonciation du plaignant. Le Médiateur a noté que l'OLAF aurait dû informer plus explicitement le plaignant que sa saisine de l'AESA ne signifiait pas que l'OLAF ne prendrait aucune autre mesure à ce sujet. Elle a fait une autre remarque à cet égard.

## **Les antécédents de la plainte**



1. Le plaignant est membre du personnel de l'Autorité européenne de la sécurité aérienne (AESA). En 2014, deux de ses collègues ont fait l'objet d'une inspection dans un État membre afin de contrôler le respect par cet État de la législation de l'UE en matière de sécurité aérienne. Les inspecteurs auraient relevé deux lacunes. Toutefois, seule une des lacunes a conduit à une constatation dans le rapport d'inspection final. Selon le plaignant, un gestionnaire de l'AESA a supprimé la deuxième constatation pour des raisons politiques. De l'avis du plaignant, il s'agissait d'un abus de pouvoir grave. Il a donc soumis au début du mois d'août 2014 un rapport d'alerte à l'OLAF [1]. Dans le cadre de cette procédure, le plaignant était en droit de s'attendre à être protégé contre toute rétorsion ou toute autre conséquence négative découlant de son rapport de lanceur d'alerte.

2. Après avoir demandé diverses précisions au plaignant, l'OLAF a informé le plaignant, à la mi-décembre 2014, qu'en arrivant à sa décision d'ouvrir une enquête, il avait examiné si l'affaire relevait de l'un des domaines prioritaires de l'enquête. Elle a indiqué qu'elle avait rejeté l'affaire au motif que l'OLAF n'était pas le seul organe habilité à traiter cette affaire; comme des questions disciplinaires au sein de l'AESA semblaient se poser, il s'agissait d'une question relevant de l'autorité du directeur exécutif de l'AESA. L'OLAF a donc jugé approprié de donner à la directrice exécutive de l'AESA la possibilité d'enquêter sur la question. Enfin, l'OLAF a informé le plaignant qu'il avait transmis une copie de sa décision à la direction générale des transports (DG MOVE) de la Commission européenne pour information.

3. Le plaignant s'est ensuite adressé au Médiateur et au président de la Commission pour obtenir de l'aide dans le cadre de son grief concernant l'OLAF [2]. Par la suite, à la fin de janvier 2015, le plaignant a également adressé son grief à l'AESA conformément aux dispositions relatives aux dénonciations [3].

## **Contrôle du dossier de l'OLAF par le Médiateur**

4. Le Médiateur a identifié les allégations et allégations suivantes avancées par le plaignant.

### **Allégations**

1. L'OLAF a décidé à tort de ne pas enquêter sur le rapport de dénonciation du plaignant;
2. L'OLAF a pris trop de temps pour décider s'il convenait d'enquêter sur le rapport d'alerte.

### **Réclamations**

L'OLAF devrait:

- (I) ouvrir une enquête sur l'affaire soulevée par le plaignant; et
- (II) lui accorder une protection en tant que lanceur d'alerte.



5. Le Médiateur a ouvert une enquête sur la plainte en procédant à une inspection du dossier de l'OLAF en ce qui concerne le traitement du rapport de dénonciation du plaignant [4]. Le rapport de cette inspection a été transmis au plaignant. Il n'a fait aucun commentaire.

## **Allégation selon laquelle l'OLAF a décidé à tort de ne pas enquêter sur le rapport de dénonciation du plaignant**

### **Évaluation préliminaire du Médiateur avant l'inspection**

6. Dans sa lettre d'ouverture informant l'OLAF de l'inspection, la Médiatrice a noté que le règlement (UE) no 883/2013 [5] confère à l'OLAF un large pouvoir d'appréciation pour décider d'ouvrir une enquête. L'OLAF avait informé le plaignant qu'il avait décidé de ne pas ouvrir d'enquête sur l'affaire signalée, essentiellement parce que (a) l'affaire ne relevait pas des priorités de l'OLAF et que (b) l'OLAF n'avait pas le seul pouvoir d'enquêter sur une affaire, ce qui pourrait impliquer des questions disciplinaires.

7. Le Médiateur a estimé que la position de l'OLAF semblait, en principe, conforme aux pouvoirs discrétionnaires de l'OLAF.

8. Toutefois, le Médiateur a également exprimé l'avis préliminaire que la décision de l'OLAF de ne pas enquêter sur l'affaire et de renvoyer la plainte à l'AESA soulevait — éventuellement systémique — des préoccupations concernant le traitement par l'OLAF des affaires de dénonciation. L'article 22 bis du statut prévoit qu'un lanceur d'alerte doit signaler un cas d'irrégularités graves *soit* à sa propre institution, *soit* à l'OLAF. Par conséquent, l'article 22 bis du statut prévoit *un choix quant* à l'endroit où un lanceur d'alerte peut se tourner. En l'espèce, le plaignant semble avoir délibérément choisi de contacter l'OLAF, en supposant apparemment que l'un de ses supérieurs à l'AESA avait chargé ses collègues de manipuler un rapport technique pour des raisons politiques. En outre, le plaignant a émis des doutes quant à la question de savoir s'il s'agissait d'une instance isolée, faisant valoir que l'affaire pouvait être un problème général. Il a également fait valoir que les instructions pourraient provenir de l'encadrement supérieur de l'AESA. Toutefois, la décision de l'OLAF de ne pas ouvrir d'enquête sur le rapport de dénonciation du plaignant impliquait que le plaignant devrait soulever l'affaire en premier lieu auprès des personnes qu'il pensait être responsables de la faute grave alléguée.

9. Il est apparu qu'une telle approche risquait de décourager les lanceurs d'alerte et risquait donc d'affaiblir l'efficacité des dispositions relatives à la dénonciation. Pour ces raisons, le Médiateur a décidé d'ouvrir une enquête sur cette affaire.

### **Évaluation finale du Médiateur**



**10.** Cette affaire ne concerne pas le *fond* du grief du plaignant, mais plutôt la manière dont elle a été traitée par l'OLAF.

**11.** Bien que l'OLAF dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour décider de ne pas ouvrir d'enquête dans un cas particulier, il est toutefois clair qu'il devrait motiver toute décision de ce type qu'il prend.

**12.** Lors de l'inspection du Médiateur, il est apparu clairement que l'OLAF avait soigneusement examiné s'il convenait d'ouvrir une enquête concernant le rapport de dénonciation du plaignant et qu'il avait fondé sa conclusion sur des critères objectifs. L'OLAF a identifié la question comme potentiellement grave relevant de son propre mandat. Il a également conclu que, étant donné que le rapport comportait peut-être une question disciplinaire, il n'était pas le seul organe habilité à le traiter. Étant donné que la manipulation par un gestionnaire d'un rapport d'inspection constitue sans doute un abus de pouvoir grave, la position de l'OLAF à cet égard est raisonnable.

**13.** Plus important encore, il est apparu, d'après les documents inspectés, que la préoccupation du Médiateur quant à l'existence d'un problème systémique potentiel n'était pas étayée.

**14.** L'analyse préliminaire du Médiateur s'est principalement concentrée sur la décision de l'OLAF de *rejeter* l'affaire. Il est toutefois apparu que l'OLAF n'a pas *clôturé* l'affaire, mais *a transmis* l'affaire à l'AESA pour évaluation. En outre, l'OLAF a demandé à l'AESA de l'informer de son analyse de l'affaire sous-jacente et s'est également réservé le droit d'ouvrir sa propre enquête ultérieurement. Par conséquent, même si l'OLAF avait informé le plaignant qu'il ne traiterait pas de l'affaire, il a effectivement pris les mesures appropriées pour que l'affaire fasse l'objet d'une enquête appropriée.

**15.** En outre, il a été établi que l'OLAF n'avait jamais demandé ou invité le plaignant à se tourner vers l'AESA avec son rapport de dénonciation; les informations que l'OLAF a transmises à l'AESA ont été correctement anonymisées et n'ont pas permis à l'AESA d'identifier la source du rapport d'alerte.

**16.** Le Médiateur note que si le plaignant a allégué qu'un ou plusieurs de ses supérieurs hiérarchiques avaient été impliqués dans la manipulation du rapport d'inspection pertinent, rien n'indiquait que le directeur exécutif de l'AESA, auquel l'OLAF a renvoyé l'affaire, ait été impliqué dans l'irrégularité alléguée. Par conséquent, le Médiateur estime que l'OLAF a agi de manière appropriée en décidant de transférer l'affaire au directeur exécutif de l'AESA pour examen et d'exiger de ce dernier qu'il lui fasse rapport.

**17.** Compte tenu de ce qui précède, le Médiateur conclut que l'OLAF a agi correctement lorsqu'il a traité le rapport de dénonciation du plaignant. Toutefois, le Médiateur juge très regrettable que, dans sa réponse au plaignant, l'OLAF n'ait pas expliqué de manière suffisamment explicite que, alors qu'il avait transféré l'affaire à l'AESA, il n'avait pas définitivement décidé de ne pas poursuivre l'affaire. Le plaignant n'aurait peut-être pas jugé



nécessaire de porter plainte auprès du Médiateur s'il avait compris que l'OLAF n'avait pas simplement rejeté l'affaire, mais s'était en fait réservé le droit de s'impliquer directement en fonction de la réponse qu'il recevrait du directeur exécutif de l'AESA.

## **Allégation selon laquelle l'OLAF aurait pris un temps excessif pour décider s'il convenait d'enquêter sur le rapport d'alerte**

### **Évaluation préliminaire du Médiateur avant l'inspection**

**18.** Dans la lettre d'ouverture de la Médiatrice informant l'OLAF d'une inspection dans cette affaire, elle a noté que le règlement (UE) no 883/2013 ne prévoit pas de délai spécifique dans lequel l'OLAF doit informer un lanceur d'alerte de sa décision d'ouvrir ou non une enquête. Toutefois, l'article 22 ter du statut prévoit que l'OLAF doit, dans un délai de 60 jours à compter de la réception d'un rapport, informer le lanceur d'alerte du temps nécessaire pour prendre les mesures qui s'imposent. Il est également fait référence à ce délai au point 5.2 des lignes directrices de l'OLAF sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'OLAF, datées du 1er octobre 2013.

**19.** En l'espèce, il semble y avoir eu un malentendu quant à la nature exacte du rapport du plaignant du début du mois d'août 2014. Il est apparu que la fiche de couverture que le plaignant avait envoyée avec son rapport faisait explicitement référence à *l'article 22 quater* du statut [6]. Bien que ce fait doive être clarifié, l'OLAF semble n'avoir demandé des éclaircissements à cet égard qu'à la mi-octobre 2014, c'est-à-dire plus de 60 jours après la réception du rapport du plaignant. Quelques jours plus tard, l'OLAF a finalement informé le plaignant qu'il devrait recevoir sa décision sur l'ouverture éventuelle d'une enquête d'ici la mi-novembre 2014. Le délai de 60 jours a donc été respecté à la suite des clarifications.

**20.** À la mi-novembre 2014, l'OLAF a de nouveau contacté le plaignant pour l'informer qu'il finalisait son avis. L'OLAF a également demandé des éclaircissements supplémentaires. Selon les procédures applicables, l'avis élaboré par les services de l'OLAF est ensuite transmis à son directeur général, qui décide de l'approuver ou de le modifier. Le Médiateur a estimé que le fait que cette mesure supplémentaire ait pris environ un mois pour s'achever ne semblait pas excessif. Néanmoins, le Médiateur a informé l'OLAF que le temps nécessaire à l'OLAF pour déterminer qu'il devait demander des éclaircissements semblait trop long à première vue.

### **Évaluation finale du Médiateur**

**21.** En ce qui concerne le retard allégué dans le traitement du rapport de dénonciation du plaignant, les représentants de l'OLAF ont expliqué lors de l'inspection que le rapport du plaignant avait été enregistré au début du mois d'août 2014. Toutefois, en raison d'un retard administratif causé par les vacances d'été, il n'a été confié à un gestionnaire de dossiers qu'à la



fin du mois d'août 2014.

**22.** Les représentants de l'OLAF ont présenté leurs excuses pour tout inconvénient causé au plaignant à cet égard et ont demandé aux services du Médiateur d'en informer le plaignant, ce qu'ils ont fait.

**23.** Étant donné que l'OLAF a reconnu l'existence d'un retard et qu'il s'est excusé pour ce retard et que le plaignant n'a formulé aucune observation, le Médiateur ne trouve aucun motif justifiant de poursuivre l'affaire.

## Conclusion

Sur la base de l'enquête sur cette plainte, le Médiateur conclut cette plainte avec la conclusion suivante:

**En transmettant la question soulevée par le plaignant à l'AESA pour une première évaluation, l'OLAF a traité de manière appropriée le rapport de dénonciation du plaignant. En outre, il n'existe aucun motif justifiant de nouvelles enquêtes en ce qui concerne le retard subi par l'OLAF dans son enquête.**

Le plaignant et l'OLAF seront informés de cette décision.

## Remarque complémentaire

**En ce qui concerne les futurs cas similaires, l'OLAF pourrait envisager d'informer les lanceurs d'alerte d'une manière plus explicite que sa décision de ne pas prendre de mesures immédiates, mais de transmettre d'abord une affaire à une autre institution ou organe de l'UE pour leur évaluation, n'implique pas que l'OLAF ait complètement rejeté l'affaire, mais devrait plutôt être considérée comme constituant une première étape appropriée dans l'évaluation du grief signalé par le lanceur d'alerte.**

Emily O'Reilly

Strasbourg, le 11 août 2015

[1] En effet, en vertu de l'article 22 bis du statut, un lanceur d'alerte peut signaler les irrégularités présumées soit à l'institution où il travaille, soit à l'OLAF.

[2] Dans sa plainte auprès du Médiateur, le plaignant s'est également plaint de l'AESA. Il a allégué que, contrairement aux procédures internes de l'Agence, l'AESA avait manipulé les résultats d'une inspection technique en supprimant une conclusion dans le rapport final.



Toutefois, étant donné que l'AESA a ensuite commencé à traiter son rapport de dénonciation, le plaignant a informé le Médiateur qu'il souhaitait abandonner sa plainte contre l'AESA pour le moment. Néanmoins, il se réserve le droit de se tourner à nouveau vers le Médiateur à l'avenir si le suivi par l'AESA de son rapport s'avère insatisfaisant.

[3] Article 22 bis du statut.

[4] Cela a été fait conformément à l'article 3, paragraphe 2, du statut du Médiateur européen.

[5] Règlement (UE) 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 2013, L248, p. 1).

[6] L'article 22 quater du statut prévoit, entre autres, une procédure de réclamation pour les lanceurs d'alerte qui ne sont pas satisfaits de la manière dont leur signalement a été traité ou qui ont été traités eux-mêmes à la suite de leur signalement.