



DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

COMPTE RENDU N° 78

Réunion du jeudi 8 avril 2004 à 9 heures 30

*Présidence de M. Pierre Lequiller, Président,
puis de M. François Guillaume, Secrétaire*

SOMMAIRE

	pages
I. Information sur l'organisation des travaux de la Délégation.....	2
II. Examen du rapport d'information de M. Edouard Landrain sur l'aménagement du temps de travail en Europe	4
III. Examen du rapport d'information de M. René André sur l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).....	10
IV. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution	15
V. Nomination de rapporteurs d'information	18

I. Information sur l'organisation des travaux de la Délégation

Le **Président Pierre Lequiller**, soulignant le rôle majeur joué par la Délégation au sein de l'Assemblée nationale, a souhaité que les différents groupes politiques favorisent une participation soutenue de leurs membres aux travaux de la Délégation.

M. François Guillaume, tout en approuvant la remarque du Président Pierre Lequiller, a fait observer que le changement de jour où la Délégation tient ses réunions n'est pas de nature à faciliter l'emploi du temps des parlementaires.

M. André Schneider s'est demandé si la réunion de la Délégation ne pourrait pas être fixée le mardi ou le mercredi à 18 heures.

M. Jérôme Lambert a fait remarquer que les problèmes évoqués se posaient également pour les autres organes de l'Assemblée, comme les commissions permanentes. Il a considéré que la fixation de la réunion au jeudi matin devrait permettre aux députés de mieux organiser leur travail.

M. Edouard Landrain, déclarant approuver les propos de M. François Guillaume, a rappelé que depuis la réforme des travaux de l'Assemblée nationale entreprise par le Président Philippe Séguin, les députés devaient être présents au minimum durant trois jours à l'Assemblée nationale et que, dans ces conditions, il fallait s'en tenir à la réunion du jeudi matin.

Le **Président Pierre Lequiller** a indiqué que la réunion de la Délégation se tiendrait donc, en principe, le jeudi matin, sauf pour les auditions des ministres, qui auront lieu le mardi ou le mercredi, après les questions au Gouvernement, avec le risque toutefois que se déroulent parallèlement des votes solennels en séance publique, ce qui reporterait, dans ce cas, le début de la réunion à 17 h 30.

M. Michel Herbillon a considéré que le problème de fond portait sur une bonne organisation du travail parlementaire, à laquelle seul un accord entre les différents groupes politiques permettrait de parvenir, tout en convenant que la Constitution de 1958 avait posé un certain nombre de contraintes, qui placent les parlementaires français dans une situation différente de celle de leurs collègues allemands, par exemple, puisque ces derniers disposent très longtemps à l'avance d'un calendrier très précis de leurs différents travaux.

Le **Président Pierre Lequiller** a estimé qu'il serait opportun que la Délégation procède à une étude comparative du fonctionnement des assemblées parlementaires en Europe, ce qui pourrait aider le Président Jean-Louis Debré dans sa réflexion sur la modernisation des méthodes de travail de l'Assemblée nationale.

M. André Schneider a souligné la nécessité qu'il y aurait à étendre cette étude au statut de l'écu.

M. Jérôme Lambert s'est enquis de la nécessité d'ériger la Délégation en Commission. Il a estimé qu'en tout état de cause, cette commission « *sui generis* » devrait continuer à être composée de députés appartenant à l'une des six commissions permanentes, dans la mesure où elle traite de questions transversales.

Le **Président Pierre Lequiller** a plaidé en faveur d'un changement de la dénomination de la Délégation, en vue d'une meilleure visibilité à l'égard de l'opinion publique et des parlements de l'Union européenne. Un tel changement pourrait être, selon lui, compatible avec le maintien de la règle actuelle de bi-appartenance de ses membres. Ces problèmes ne manqueront pas de se poser dans le cadre de la révision vraisemblable de notre Constitution, préalablement à la ratification de la future Constitution européenne.

Il a jugé nécessaire d'améliorer l'analyse des propositions d'actes communautaires en vue de la rendre plus lisible et, de manière générale, de faire un effort de communication et d'information sur les questions européennes auprès des députés et de l'opinion publique.

M. Jérôme Lambert a considéré qu'il appartenait aux membres de la Délégation d'effectuer ce travail de communication et d'explication.

Après les interventions de MM. René André, François Guillaume, Michel Herbillon, Edouard Landrain, Jérôme Lambert, André Schneider et du Président Pierre Lequiller, la Délégation a décidé de confier à **MM. Michel Herbillon et Jérôme Lambert** un rapport d'information sur le suivi des affaires européennes dans les parlements de l'Union européenne.

II. Examen du rapport d'information de M. Edouard Landrain sur l'aménagement du temps de travail en Europe

En préambule, le **rapporteur** a déclaré que le rapport d'information s'inscrivait dans la ligne de la démarche comparative, inaugurée par le rapport de notre collègue M. Robert Lecou sur le service minimum, et était complémentaire de la réflexion menée par la mission d'évaluation sur les conséquences économiques et sociales de la législation sur la réduction du temps de travail (RTT), présidée par M. Patrick Ollier.

Evoquant *les traits originaux de notre expérience de RTT par rapport à celles des autres Etats membres*, le rapporteur a d'abord souligné le rôle d'impulsion joué en France par la loi.

Les lois Aubry ont délimité un cadre qui, s'il a prévu des accords négociés, n'en a pas moins assigné une norme à atteindre, à la différence, d'une part, de la loi de Robien – plus incitative – et, d'autre part, des autres Etats membres. Soit les partenaires sociaux, conjointement avec le législateur, fixent la durée du travail. Il en est ainsi d'une loi belge du 10 août 2001, qui a prévu une réduction obligatoire de 39 à 38 heures de la durée hebdomadaire du travail, à compter du 1^{er} janvier 2003, tout en ayant ouvert la possibilité aux entreprises d'y procéder volontairement, par une convention collective de branche, ou dans le cadre d'un règlement intérieur de l'entreprise. Soit, comme c'est le cas en Allemagne, les conventions de branche fixent la durée du travail.

Voyant dans son ampleur notable le deuxième trait original de notre expérience de RTT, le rapporteur a indiqué que la réduction du temps de travail avait été variable selon les secteurs en Allemagne et aux Pays-Bas, en vue de répondre au besoin de flexibilité des entreprises, ou encore de prévenir des licenciements : abaissement de la durée hebdomadaire du travail comme chez *Volkswagen* ; application dans les industries chimique et textile d'un système de modulation horaire. Aux Pays-Bas, la première RTT des années quatre-vingt s'est traduite dans la plupart des cas par l'octroi de jours supplémentaires de dix ou treize jours de congés payés, selon les secteurs. La deuxième RTT des années quatre-vingt-dix a recouru notamment à la semaine de quatre jours de neuf heures, ou à l'octroi de jours de congés supplémentaires.

Certains indicateurs d'activité illustrent également l'ampleur de la RTT. Avec une durée moyenne conventionnelle de 35,7 heures par semaine, la France a enregistré, en 2003, le niveau le plus bas dans l'Union européenne. De même, le taux des heures travaillées par actif occupé est parmi les moins élevés de la zone OCDE : avec 1459 heures annuelles en 2002, la France figurait parmi les derniers, précédant l'Allemagne (1444 heures), la Norvège (1342) et les Pays-Bas (1340). Alors qu'au début des années soixante-dix, le nombre d'heures travaillées par actif occupé était en France sensiblement identique à celui des autres pays de l'OCDE (à quelques exceptions près), il est aujourd'hui très inférieur à la moyenne (de 15 % environ).

Abordant la position de nos partenaires à l'égard de la RTT, M. Edouard Landrain a indiqué qu'au cours de ses déplacements, aucun de ses interlocuteurs ne lui avait soutenu que la RTT pouvait contribuer à créer des emplois. Considérée comme un instrument qui n'est pas suffisamment adapté à cette fin, il a fait observer que les estimations sur le nombre d'emplois qui ont pu être créés en Allemagne ou aux Pays-Bas prêtaient à controverse, du fait de la difficulté de dissocier les effets de la RTT de ceux de la flexibilité.

En second lieu, les conditions dans lesquelles plusieurs Etats membres de l'Europe du Nord (Danemark, Irlande, Grande-Bretagne et Suède) ont abaissé leur taux de chômage – parfois de moitié – montrent bien que c'est l'emploi qui crée la croissance, le niveau de l'emploi ayant été supérieur, dans plusieurs de ces Etats, au taux de croissance. Le rapporteur a noté que le développement du travail à temps partiel avait permis d'élever le taux d'emploi, surtout celui des femmes, en particulier aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne.

Le rapporteur a souligné que la circonspection de ses interlocuteurs étrangers tenait également à la crainte d'une hausse induite des coûts. En Suède, le projet d'augmenter la durée des congés de cinq jours n'a toujours pas été mis en œuvre par le Gouvernement, le patronat ayant fait valoir qu'il était trop coûteux, son coût étant évalué à 45 milliards de couronnes, soit 4,5 milliards d'euros. En Italie, le patronat estime qu'une RTT à 35 heures entraînerait une augmentation du coût du travail de 16 milliards, soit + 14 %. En Allemagne, le problème est – en revanche – abordé au regard des avantages qu'il y aurait à accroître la durée du travail, puisque d'après un Institut de conjoncture de Cologne, un rallongement de la durée du travail créerait en 2004 600 000 emplois et permettrait d'atteindre un taux de croissance de 3 %, soit le double de celui prévu par ce même Institut pour 2004 en l'absence de rallongement des horaires.

Evoquant les conséquences de la RTT sur les risques d'une augmentation du travail clandestin, le rapporteur a indiqué qu'en Italie, où ce dernier représenterait près de 30 % du PIB, les salariés étaient très souvent opposés à l'octroi d'un repos compensateur en cas d'heures supplémentaires et souhaitaient être rémunérés en espèces. La réaction négative des salariés à l'égard de la RTT résulte également de la crainte d'une dégradation des conditions de vie, exprimée notamment par la présidente du syndicat des cadres suédois, qui a redouté que les cadres ne soient tenus d'effectuer des heures supplémentaires non rémunérées.

Abordant le deuxième thème de son rapport relatif à *la nécessité de parvenir à une harmonisation accrue*, M. Edouard Landrain a considéré que les enjeux communs auxquels les Etats membres étaient confrontés devraient, en principe, contribuer à la poursuite de cet objectif.

Ces enjeux portent, selon lui, sur la nécessité d'un renforcement constant du dialogue social, domaine dans lequel la France est en retard du fait d'un très faible niveau de syndicalisation – qui, avec un taux de 9 % est le plus bas de tous les pays industrialisés – et de l'émiettement des organisations syndicales. En revanche, chez nos partenaires, la force des partenaires sociaux explique le caractère très limité de l'intervention du législateur ou du Gouvernement dans le dialogue social. Des conflits peuvent toutefois survenir comme le montre la menace brandie par le Chancelier Gerhard Schröder d'une intervention législative, dans le cas où patronat et syndicats ne parviendraient pas à se mettre d'accord sur la possibilité d'autoriser les entreprises à déroger aux dispositions des conventions collectives, lorsque, compte tenu des circonstances, les perspectives d'emploi pourraient être améliorées.

Un dialogue social permanent est d'autant plus nécessaire que l'objectif est de permettre la conciliation de la demande de flexibilité des employeurs et des salariés. Du côté des employeurs, cette demande résulte des contraintes issues de la directive 93/104/CE du 23 novembre 1993 sur certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Ce texte fixe notamment à 48 heures la durée maximale de travail hebdomadaire et prévoit la possibilité d'une dérogation générale – dite clause d'*opt-out* » à cette même durée sur une base facultative et avec l'accord des intéressés. Le rapporteur a rappelé que les problèmes posés par l'application de cette directive résultaient d'abord de l'assimilation par la Cour de justice

de la notion de périodes de garde effectuées par les professionnels de la santé à des temps de travail, ce qui a obligé les Etats membres à revoir le contenu des réglementations dans de nombreux secteurs. En second lieu, la Commission a critiqué les abus auxquels la pratique de l'*opt-out* donnerait lieu en Grande-Bretagne, puisqu'elle serait imposée aux salariés sans que ceux-ci puissent bénéficier des garanties correspondantes. Le rapporteur a également souligné que les contraintes de la concurrence internationale pesaient très fortement dans cette demande de flexibilité des employeurs, comme l'illustre le problème redoutable des délocalisations auquel toutes les économies européennes sont confrontées.

S'agissant des salariés, leur demande de flexibilité repose soit sur leur souhait de mieux concilier vie professionnelle et vie privée, soit sur celui de pouvoir travailler selon des horaires atypiques, en particulier effectuer des horaires longs pouvant même dépasser la durée maximale de travail.

Malgré ces enjeux communs, le rapporteur a relevé la persistance d'importantes disparités entre les Etats membres. Elles tiennent à ce que, en application de l'article 137, paragraphe 2 du Traité, les directives arrêtées par le Conseil dans le domaine des conditions de travail, ne prévoient que des prescriptions minimales, qui ne sont applicables que progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations existant dans chacun des Etats membres.

En second lieu, les directives sont examinées selon la procédure de la majorité qualifiée ou celle de l'unanimité. Enfin, les politiques fiscales et économiques sont régies par des régimes juridiques différents, ce qui, dans les deux cas, peut comporter des effets pervers dans le domaine de l'emploi. La politique fiscale relève de l'unanimité, cette circonstance ayant été de nature, jusqu'à l'adoption de codes de bonne conduite il y a quelques années, à favoriser le *dumping* fiscal, notamment dans le cas de l'Irlande. Quant à la politique économique, elle demeure enfermée dans le corset du Pacte de stabilité et de croissance.

S'interrogeant sur les voies possibles et souhaitables de l'harmonisation, M. Edouard Landrain, a fait valoir qu'il existait un contexte propice à celle-ci, qui résulte de la volonté affichée par l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie de lutter contre le chômage de masse.

S'agissant de l'Allemagne, il a constaté, à travers l'accord signé dans la métallurgie le 14 février 2004, une aptitude des partenaires sociaux allemands à négocier, selon les besoins, une réduction ou une augmentation de la durée du travail, puisque cet accord prévoit de porter de 18 à 50 % le montant des effectifs, dont la durée de travail pourra varier entre 35 heures et 40 heures, les heures effectuées entre ces deux limites n'étant pas payées en heures supplémentaires.

Cette même exigence de flexibilité et le souci d'accroître le taux d'emploi inspirent les réformes structurelles entreprises en Allemagne, en Espagne et en Italie. Par exemple, en ce qui concerne les contrats à durée déterminée, les employeurs italiens peuvent désormais, en application de la loi Biagi, passer un contrat dit de « projet », contrat écrit qui définit la mission, la durée et la rétribution de l'emploi. En Allemagne, dans les entreprises nouvellement créées depuis moins de quatre ans, l'employeur pourra conclure des contrats de travail d'une durée maximale de quatre ans. L'exemple des « mini-jobs », ou encore des « petits boulots », montre quant à lui, que pour réduire les trappes à inactivité, il importe, par des mesures fiscales adéquates, de rendre le travail plus rémunérateur.

Pour ce qui est de l'objectif d'une meilleure gouvernance sociale de l'Europe, le rapporteur a estimé qu'il méritait d'être poursuivi, devant les sérieux blocages dont souffre l'Europe sociale et les défis majeurs auxquels elle demeure confrontée. En ce qui concerne les blocages, le rapporteur a regretté que le projet de Constitution n'ait pas retenu l'idée, soutenue par une partie des conventionnels, d'une coordination par l'Union des politiques économiques et sociales, ce qui aurait permis de réduire davantage les dérives résultant de l'absence de règles du jeu communes et de coopération efficace entre les Etats membres. Quant aux défis majeurs, il a estimé que l'Europe se devait de préserver son modèle social tout en étant compétitive, mais aussi de faire face à l'élargissement, défi qui est considéré en Allemagne comme une priorité en raison des risques accrus de délocalisations dans les PECO et de la peur de désindustrialisation pouvant en résulter.

En conclusion, le rapporteur a déclaré que « *si comparaison n'est pas raison* », il serait déraisonnable de refuser tout apport de la comparaison. Celle-ci montre qu'aucune économie n'échappera à la réforme du mode d'aménagement du temps de travail ni à la nécessité d'y introduire intelligemment de la flexibilité, afin de pouvoir s'adapter aux réalités, cette exigence étant prise en considération dans tous les Etats membres où il s'est rendu, indépendamment de leur couleur politique.

Il a également fait part de deux autres leçons qu'il a tirées de ses déplacements à l'étranger : d'une part, la crainte que, par manque d'assiduité au travail, l'Europe ne puisse faire face à la compétition internationale et, d'autre part, le très vif souhait des partenaires sociaux de fixer eux-mêmes les règles du jeu, la Suède lui étant apparu sur ce point un modèle de pragmatisme.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. François Guillaume, Président**, a estimé que ce rapport constituait un apport important à la réflexion sur l'aménagement du temps de travail et gagnerait à être porté à la connaissance du grand public.

M. Jérôme Lambert s'est déclaré favorable à la publication du rapport – en tant que contribution au débat – mais a estimé que celui-ci méritait d'être poursuivi. Il a rappelé qu'en la matière, comparaison n'était pas raison et que la situation sociale des pays occidentaux résultait d'une multiplicité de politiques menées à différents moments de leur histoire. Il a considéré, par ailleurs, que la question de l'aménagement du temps de travail ne saurait être résolue une fois pour toutes et appelait des ajustements permanents pour tenir compte de l'évolution économique et sociale. Il a fait observer que les Pays-Bas conciliaient un niveau de temps de travail relativement bas et de bons indicateurs de performance économique et sociale : il n'existe donc pas nécessairement de corrélation entre les deux. S'agissant de l'harmonisation européenne, les aspirations des travailleurs sont, selon lui, globalement les mêmes d'un pays à un autre. Cela étant, cette harmonisation ne doit pas empêcher les Etats membres de mener des politiques novatrices qui leur sont propres.

M. Edouard Landrain, rapporteur, a répondu que les Pays-Bas étaient un petit pays de 17 millions d'habitants, qui ne pouvait être comparé avec un grand Etat tel que l'Allemagne, où l'on observe d'ailleurs des disparités importantes d'aménagement du temps de travail et de salaires entre l'Est et l'Ouest. Le taux de chômage néerlandais est passé de 4,9 % en 1997 à 4,4 % en 2003, ce qui constitue une baisse limitée, compte tenu de l'augmentation considérable du temps de travail partiel enregistré dans ce pays. Les interlocuteurs néerlandais – comme ceux rencontrés dans les autres Etats – ont insisté sur la nécessité de travailler davantage lorsque cela est possible. Les personnes rencontrées en Suède partagent cette conception et estiment – surtout après le déclin de la construction

navale dans leur pays – qu'il convient de faire preuve de souplesse dans l'aménagement du temps de travail, dès l'instant où le plafond des 48 heures de travail hebdomadaire fixé par la directive de 1993 est respecté. Dans tous les pays affichant des résultats positifs, la flexibilité et le réalisme constituent deux notions clés et les syndicats, à la fois représentatifs et conscients des problèmes, manifestent une réelle souplesse.

M. Michel Herbillon a rappelé que l'originalité de la réduction du temps de travail et de l'instauration des trente-cinq heures en France faisait l'objet d'un vaste débat dans notre pays et suscitait des désaccords entre la majorité et l'opposition. On observe, selon lui, des situations très différentes selon les pays en fonction de leur histoire, de leur taux de syndicalisation, du rôle respectif des syndicats de salariés et des syndicats patronaux et du moment où sont prises les décisions. Cela étant, la plupart des Etats ont une approche pragmatique, contrairement à la France, qui a adopté, au sujet des trente-cinq heures, une démarche idéologique. C'est la raison pour laquelle il s'est personnellement opposé à la loi sur les 35 heures, tout en estimant que la réduction du temps de travail pouvait être considérée en soi comme un progrès. Rappelant la formule du Chancelier Gerhard Schröder, selon laquelle « *la mise en place des 35 heures en France est une très bonne nouvelle pour l'Allemagne* » et le débat actuellement en cours en Bavière sur le passage aux 42 heures hebdomadaires pour les agents publics, il a demandé si les négociations sur le temps de travail avaient lieu au niveau des *Länder* ou des grandes fédérations professionnelles dans ce pays.

M. Edouard Landrain, rapporteur, a répondu que ces négociations se tenaient au niveau des branches pour le secteur privé et des *Länder* pour la fonction publique. Il a précisé que les interlocuteurs rencontrés en Allemagne craignaient fortement des délocalisations industrielles, en particulier vers les pays d'Europe centrale et orientale. C'est la raison pour laquelle il recommande une approche souple, à l'image de *Volkswagen*, qui fait une distinction entre la production métallurgique soumise à une forte robotisation et donnant lieu à une durée de travail de 28,8 heures par semaine en moyenne annuelle (travail en trois-huit), et les autres secteurs, où la durée de travail hebdomadaire moyenne est supérieure à 40 heures.

M. René André a déclaré partager le souci de flexibilité et de pragmatisme exprimé par le rapporteur, tout en estimant qu'il conviendrait de prendre aussi en compte la disparité des couvertures sociales nationales. Les autorités communautaires devraient s'y atteler pour donner à l'Europe une dimension plus sociale et plus humaine que la société britannique. Ce serait aussi le moyen de prévenir toute concurrence déloyale à l'intérieur de l'Union européenne, en permettant aux PECO d'élever le niveau de leur protection sociale et leur donner les moyens de s'enrichir.

Le **rapporteur** a déploré de n'avoir pu aborder cet aspect de la question, en se déclarant conscient de ce que des Etats comme l'Irlande attirent de nombreuses entreprises en prélevant des charges sociales délibérément faibles, ce qui affaiblit la solidarité entre les Etats membres. Pour en revenir au temps de travail, il faudrait l'envisager de manière globale, sur l'année mais aussi sur toute la durée de la vie des individus. L'exemple des pays scandinaves est frappant, où les travailleurs cessent de manière très progressive leur activité, pour l'arrêter à soixante-dix ans, ce qui a l'avantage appréciable de favoriser la transition psychologique vers la retraite. Dans ces pays à forte protection sociale, où la vie est particulièrement chère, les individus expriment une forte volonté de travailler, car ils se sont souvent endettés auprès des banques sur des décennies, notamment pour acquérir leur logement. Les partenaires sociaux suédois ont signé il y a deux ans un accord sur les salaires, dans lequel une augmentation était consentie sous la forme de congés payés, de points de retraite ou de salaire

supplémentaire, au libre choix du travailleur. Alors que les choix se partageaient de manière égale entre les différentes solutions il y a deux ans, une proportion accrue de travailleurs préfèrent aujourd'hui une augmentation immédiate de leur salaire. Là-bas, comme ailleurs, s'exprime le dilemme entre la volonté de vivre mieux et celle de travailler moins. Le déclin de la construction navale et la perte d'Ericsson paraissent avoir fait prendre conscience qu'il faudra fournir des efforts redoublés à l'avenir.

M. Didier Quentin a demandé si le rapport contenait un tableau comparatif qui mettrait en relation la durée du temps de travail en Europe avec la durée de vie des individus. L'économiste M. Jacques Marseille évalue ainsi à 7 % de leur durée de vie le temps que les Françaises consacrent à leur travail, ce qui mériterait d'être mis en perspective avec les chiffres venus des autres pays européens.

Le **rapporteur** a, quant à lui, estimé qu'il serait également intéressant de comparer les rapports entre taux de fécondité et conditions de travail des femmes.

A l'issue de ce débat, la Délégation a autorisé la publication du rapport d'information.

III. Examen du rapport d'information de M. René André sur l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)

M. René André, rapporteur, a souligné que l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) reste mal connu du grand public. Créé au lendemain de la crise qui a provoqué la chute de la Commission Santer, en 1999, l'Office joue pourtant un rôle essentiel dans la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Chargé d'enquêter sur les irrégularités commises au sein des institutions européennes (enquêtes internes) ou sur les fraudes aux fonds communautaires dans les Etats membres (enquêtes externes), l'OLAF dispose de pouvoirs importants, qui en font la « police financière » de l'Europe. Ce sont ses investigations qui sont à l'origine de l'affaire Eurostat, qui a ébranlé la Commission Prodi au cours de l'année 2003. Ses enquêteurs peuvent effectuer des contrôles sur place, accéder aux locaux des personnes concernées, prendre copie de tout document... Ils coopèrent étroitement, dans ce cadre, avec les autorités des Etats membres. L'Office contribue également à la préparation des initiatives législatives de la Commission en matière de lutte contre la fraude et à la conception de sa stratégie dans ce domaine.

Pour exercer cette double mission, l'OLAF a été doté d'un statut ambigu. Il reste un service de la Commission (comme l'ancienne Unité de coordination anti-fraude, UCLAF, qu'il a remplacé), doté d'une indépendance fonctionnelle pour l'exercice de ses missions d'enquête, afin de soustraire celles-ci à toute possibilité de pression ou d'influence. Son directeur général est donc indépendant, et l'Office dispose d'une autonomie de gestion de son personnel et de son budget. Pour conforter cette indépendance, un comité de surveillance, chargé de la garantir et de contrôler les activités de l'OLAF, a été créé. Il est composé de cinq personnalités extérieures, dont Mme Mireille Delmas-Marty, professeur au Collège de France, et plusieurs hauts magistrats. Ses pouvoirs sont cependant très limités, son rôle étant strictement consultatif.

L'OLAF est donc insuffisamment contrôlé, et des dérives inquiétantes affectent son fonctionnement. Les droits individuels des personnes concernées par les enquêtes font l'objet de graves violations. Dans plusieurs dossiers, le Médiateur européen et le Comité de surveillance ont constaté que la présomption d'innocence ou les droits de la défense n'ont pas été respectés. Des affaires récentes en sont l'illustration, comme celle concernant le directeur de la représentation de la Commission européenne à Paris et son adjoint, ou l'affaire Eurostat. Ces violations sont d'autant plus graves qu'elles ne peuvent être sanctionnées, faute d'un contrôle juridictionnel adéquat. La seconde dérive concerne les relations entre l'OLAF et les autres institutions européennes, et ses conséquences sur l'équilibre institutionnel communautaire. La Commission est en effet fragilisée par le statut ambigu de l'OLAF. Elle doit assumer la responsabilité politique des activités d'enquête de l'Office, tout en étant tenue de respecter son indépendance fonctionnelle dans l'exercice de ces activités. En d'autres termes, elle doit répondre, en particulier devant le Parlement européen, d'activités sur lesquelles elle ne peut exercer d'autorité. En l'état actuel des textes, la Commission n'est même pas correctement informée au sujet des enquêtes menées par l'OLAF. Il lui arrive donc d'apprendre par la presse que de graves accusations pèsent sur certains de ses fonctionnaires. Cette absence d'informations l'empêche de prendre les mesures conservatoires qui pourraient s'imposer. Elle la conduit parfois, à l'inverse, à « sur réagir » lorsque des fuites dans la presse font apparaître qu'un fonctionnaire est mis en cause.

Cette situation n'est pas satisfaisante. Elle est aggravée par une politisation croissante des enquêtes au sein du Parlement européen et, en particulier, de la part de sa puissante commission du contrôle budgétaire (COCOBU). Les enquêtes de l'OLAF, souvent déclenchées par des dénonciations adressées par des fonctionnaires ou agents concernant des actes qu'ils jugent illégaux (plus connus sous le nom de « *whistle blowers* », ou « sonneurs d'alarme »), sont utilisées à des fins de déstabilisation de la Commission, ou de certains commissaires. Ces pratiques font courir aux institutions européennes, et, en particulier à la Commission, un risque d'instabilité. A cet égard, la chute de la Commission Santer, présentée à l'époque comme une « victoire de la démocratie », soulève aujourd'hui des interrogations. Cinq ans plus tard, les faits reprochés à l'« accusé numéro un » de l'époque, Mme Edith Cresson, apparaissent en effet dérisoires : le parquet de Bruxelles a annoncé, en février dernier, requérir un non-lieu pour l'ensemble des charges, sauf pour quelques notes de frais de l'un des collaborateurs, portant sur un montant de 44 000 francs de l'époque. Cela justifiait-il la démission collective de la Commission, en pleine négociation de l'Agenda 2000 ?

La réforme proposée par la Commission va dans le bon sens. La Commission, tirant les leçons de l'affaire Eurostat, propose une réforme de la législation applicable aux enquêtes de l'OLAF. Cette réforme clarifierait les relations entre l'Office et les institutions européennes, en particulier en ce qui concerne la circulation de l'information. Cette clarification est bienvenue. Elle renforcerait également la protection des droits individuels. Les garanties prévues sont accrues (droit d'être assisté par une personne de son choix lors de l'entretien, droit de ne pas s'incriminer, *etc.*), et il est précisé qu'elles devront être respectées avant la transmission d'informations à la justice des Etats membres. Le comité de surveillance est renforcé : il pourrait être saisi par les personnes concernées et rendre des avis, à leur demande, sur le respect de ces garanties de procédure. Il disposerait également d'un droit de regard accru concernant les enquêtes de longue durée. Pour face l'augmentation de ses tâches, le nombre de ses membres serait porté de cinq à sept.

Cette réforme reste cependant insuffisante, et pourrait être utilement complétée. Le droit d'accès au dossier n'a pas été inclus parmi les garanties accordées, alors qu'il est indispensable pour l'exercice des droits de la défense. La Commission propose que le secrétariat du comité de surveillance lui soit rattaché. Un rattachement à la Cour des comptes serait plus adéquat, parce qu'il renforcerait l'indépendance du comité. Le renforcement du comité de surveillance est souhaitable, mais ne saurait cependant se substituer à l'exercice d'un véritable contrôle juridictionnel. Ce contrôle devrait être confié, à terme, au parquet européen prévu par le projet de Constitution européenne. L'article prévu reste cependant très insuffisant, parce qu'il ne fait qu'autoriser le Conseil statuant à l'unanimité à créer ce parquet. Dans une Europe à vingt-cinq, bientôt vingt-sept et plus, cette disposition risque de rester lettre morte. La Constitution européenne devrait plutôt instituer directement le parquet ou, au moins, permettre au Conseil de le créer à la majorité qualifiée. A titre transitoire, en attendant cette création, un recours en contrôle de légalité des actes de l'OLAF devrait être prévu, devant les juridictions communautaires.

Le **Président François Guillaume** a salué la qualité de l'exposé du rapporteur et des perspectives qu'il dresse.

M. André Schneider s'est déclaré surpris par l'existence même des « *whistle blowers* » et a demandé des précisions sur les règles qui leur sont applicables. Il a souhaité que l'adoption d'une proposition de résolution contribue à clarifier une situation pour le moins opaque.

M. Michel Herbillon a demandé des précisions quant à l'accueil réservé par les Etats membres à la proposition de réforme de l'OLAF envisagée par la Commission. Il a également souhaité savoir si une évaluation officielle des activités l'OLAF avait été publiée depuis la création de cet organisme en 1999.

M. Jérôme Lambert a remercié le rapporteur pour la précision de ses informations, tout en ayant parfois le sentiment d'écouter un rapport à charge. C'est pourquoi il a souhaité savoir s'il existait des aspects positifs aux actions de l'OLAF.

M. Edouard Landrain a considéré qu'il s'agissait d'un sujet complexe, soulignant la nécessité d'un système européen performant pour lutter contre les fraudeurs qui s'affranchissent des frontières nationales.

Le **Président François Guillaume** a demandé des précisions sur l'étendue des compétences de l'OLAF, notamment dans l'examen de l'utilisation des fonds structurels et des aides agricoles, regrettant que l'Union européenne ne contrôle que ceux qui sont contrôlables.

En réponse, le **rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

– les « *whistle blowers* » font l'objet de règles protectrices dans le nouveau statut des fonctionnaires européens qui les incite à dénoncer toute irrégularité dont ils auraient connaissance ;

– s'agissant des réactions à la proposition de réforme de l'OLAF, le Conseil n'a pas encore pris position sur le texte présenté par la Commission, qui ne devrait être examiné par les députés européens qu'au début de la prochaine législature. L'Assemblée de Strasbourg fait de la réforme de l'OLAF un enjeu politique, et l'audition du Président Romano Prodi dans le cadre de l'affaire Eurostat a ainsi été volontairement théâtralisée et dramatisée ;

– quant aux réactions des Etats membres, un désaccord demeure sur l'opportunité de créer un Parquet européen, tandis que les positions semblent converger sur le renforcement des droits de la défense ;

– si aucune évaluation des résultats obtenus par les enquêtes de l'OLAF n'est en effet disponible, il ne faut toutefois pas, comme le soulignait M. Jérôme Lambert, sous-estimer les succès de l'OLAF qui, s'il n'existait pas, devrait être inventé. Toutefois, comme tout organisme de police, c'est une structure utile, qui nécessite d'être contrôlée ;

– en ce qui concerne les compétences de l'OLAF, elles sont limitées aux cas de fraude aux fonds communautaires. Dans ce domaine, l'OLAF est soumis au principe de légalité, ce qui signifie l'obligation et non l'opportunité des poursuites. L'OLAF peut enquêter sur la base d'une plainte mais dispose également du droit d'auto-saisine. En pratique, beaucoup d'irrégularités sont sanctionnées dans l'utilisation des fonds agricoles, mais des infractions sont régulièrement constatées s'agissant des fonds structurels. Certains pays sont plus visés que d'autres, comme la Grèce et l'Italie ; quant à la France, elle semble faire l'objet d'un contrôle particulièrement rigoureux.

M. François Guillaume, Président, a estimé que la fréquence des enquêtes concernant la France résulte aussi de la culture d'« auto flagellation » dont fait parfois preuve notre administration.

La Délégation a ensuite examiné la proposition de résolution du rapporteur.

Au point trois relatif au droit à l'accès au dossier ouvert par l'OLAF, après les interventions de **M. François Guillaume, Président**, de **M. Jérôme Lambert** et du **rapporteur**, un amendement de précision sur l'ouverture de ce droit a été adopté.

Au point onze relatif à la fusion entre Europol et l'OLAF, **M. François Guillaume, Président**, a estimé qu'une proposition en faveur de cette évolution est peut-être prématurée : en effet, il convient de se pencher préalablement sur le fonctionnement des deux organismes, afin de mesurer la portée d'une telle fusion. Il a alors proposé que ce point se limite à évoquer un rapprochement entre ces deux structures.

M. Jérôme Lambert a observé, quant à lui, qu'Europol ne peut être rattaché au parquet européen, car la création de ce dernier dépend de l'adoption de la Constitution européenne.

M. Michel Herbillon, ayant demandé quels problèmes institutionnels peut soulever la fusion entre Europol et l'OLAF, le **rapporteur** a réaffirmé son soutien à cette proposition. Il a jugé que cette évolution s'inscrit naturellement dans la logique de la fusion des trois piliers de l'Union européenne prévue par la Constitution européenne, l'OLAF relevant actuellement du pilier communautaire et Europol du troisième pilier. Aussi la fusion des deux organismes est-elle directement inspirée de l'esprit de simplification ayant présidé aux travaux de la Convention.

Le rapporteur a par ailleurs rappelé qu'à l'occasion de l'examen d'un rapport d'information sur Europol, la fusion de cet organe avec l'OLAF a été recommandée par la Délégation.

M. Michel Herbillon a alors marqué son soutien à une telle proposition, en suggérant toutefois, pour faire preuve de prudence, que la Délégation, au point onze, manifeste son souhait qu'une réflexion approfondie soit engagée sur la fusion de l'OLAF et d'Europol.

Après que les membres de la Délégation aient marqué leur accord à cette modification, la Délégation a *adopté la proposition de résolution* ainsi modifiée :

« *L'Assemblée nationale,*

Vu l'article 88-4,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1073/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) [COM (2004) 103 final / E 2517],

Vu la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (Euratom) n° 1074/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) [COM (2004) 104 final / E 2518],

I. En ce qui concerne la protection des droits fondamentaux des personnes faisant l'objet d'enquêtes de l'OLAF :

1. Constate que de graves violations des droits individuels des personnes faisant l'objet d'enquêtes ont été constatées par le Médiateur européen et par le comité de surveillance de l'OLAF ;

2. Se félicite du renforcement des garanties accordées aux personnes concernées prévu par ces propositions de règlements ;

3. Considère que ces droits devraient également inclure, préalablement à l'entretien et avant l'élaboration du rapport final ou la transmission d'informations aux autorités nationales, l'accès au dossier ouvert par l'OLAF ;

4. Approuve le renforcement du comité de surveillance de l'OLAF, qui lui permettra notamment de rendre des avis, à la demande des personnes concernées, sur le respect de ces garanties de procédure et sur les enquêtes de longue durée ;

5. Suggère que le secrétariat du comité de surveillance soit rattaché à la Cour des comptes, plutôt qu'à la Commission européenne, afin de renforcer l'indépendance du comité ;

6. Estime cependant que ce renforcement ne saurait se substituer à l'exercice d'un véritable contrôle juridictionnel sur les actes d'enquêtes de l'OLAF, qui devrait être confié au parquet européen prévu par le projet de Constitution européenne ;

7. Souhaite que ce parquet européen soit directement institué par la Constitution européenne ou, qu'à défaut, sa création puisse être décidée par le Conseil à la majorité qualifiée, et non à l'unanimité ;

8. Demande qu'à titre transitoire, dans l'attente de cette création, un recours en contrôle de légalité permettant aux personnes concernées d'attaquer la décision d'ouverture d'une enquête et les actes d'investigation de l'OLAF devant les juridictions communautaires soit institué.

II. En ce qui concerne le statut de l'OLAF et ses relations avec les autres institutions et organes européens :

9. Se félicite que les règles relatives à la circulation de l'information entre l'OLAF et les autres institutions et organes européens soit clarifiées ;

10. Recommande, à terme, une externalisation complète de l'OLAF, qui en ferait un auxiliaire de justice placé sous le contrôle du parquet européen et totalement indépendant de la Commission ;

11. Suggère, dans un souci de rationalisation, qu'une réflexion approfondie soit engagée sur une fusion entre l'Office européen de police (Europol) et l'OLAF, placés sous le contrôle du parquet européen ;

12. Souhaite qu'un audit de gestion permettant d'évaluer les résultats effectifs atteints par l'OLAF soit réalisé dans les meilleurs délais. »

IV. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport du **Président François Guillaume**, la Délégation a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Point A

Aucune observation n'ayant été formulée, la Délégation a *approuvé* les neuf textes suivants :

➤ *Politique monétaire*

– proposition de règlement du Conseil concernant les médailles et les jetons similaires aux pièces en euros. Proposition de règlement du Conseil étendant l'application du règlement (CE) n° [...] concernant les médailles et les jetons similaires aux pièces en euros aux Etats membres non participants (document **E 2514**).

➤ *PESC et relations extérieures*

– proposition de règlement du Conseil relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (*Meda*) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen (version codifiée) (document **E 2528**) ;

– proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2130/2001 relatif aux actions dans le domaine de l'aide aux populations déracinées dans les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie (présentée par la Commission) (document **E 2534**) ;

– proposition de directive du Conseil portant adaptation des directives 1999/45/CE, 2002/83/CE, 2003/37/CE et 2003/59/CE du Parlement européen et du Conseil et des directives 77/388/CEE, 91/414/CEE, 96/26/CE, 2003/48/CE et 2003/49/CE du Conseil, dans les domaines de la libre circulation des marchandises, de la libre prestation de services, de l'agriculture, de la politique des transports et de la fiscalité, du fait de l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie. Proposition de règlement du Conseil portant adaptation de certains règlements et décisions dans les domaines de la libre circulation des marchandises, du droit des sociétés, de l'agriculture, de la fiscalité, de l'éducation et de la formation, de la culture et de l'audiovisuel ainsi que des relations extérieures, du fait de l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie (document **E 2539**) ;

– position commune 2004/.../PESC du Conseil renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar (document **E 2546**) ;

– proposition de règlement du Conseil renforçant les mesures restrictives instituées à l'encontre de la Birmanie/Myanmar et abrogeant le règlement (CE) n° 1081/2000 (document **E 2547**).

➤ *Sécurité alimentaire*

– proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs (« règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs ») (document **E 2367**) ;

– proposition de directive du Conseil abrogeant la directive 72/462/CEE (document **E 2541**).

➤ *Transports*

– proposition de décision du Conseil portant conclusion du protocole à la convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la Méditerranée (document **E 2419**).

Point B

Aucune observation n'ayant été formulée, la Délégation *a approuvé* les six textes suivants :

➤ *Communication*

– proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire pluriannuel visant à rendre le contenu numérique européen plus accessible, plus utilisable et plus exploitable (document **E 2542**).

➤ *Environnement*

– proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant (document **E 2350**) ;

– proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1655/2000 concernant un instrument financier pour l'environnement (*Life*) (document **E 2449**).

➤ *PESC et relations extérieures*

– proposition de règlement du Conseil concernant un régime en application de l'article 2 du protocole n° 10 de l'acte d'adhésion (document **E 2538**) ;

– projet de position commune 2004/ /PESC du Conseil concernant des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre du Liberia (document **E 2552**) ;

– proposition de règlement du Conseil concernant le gel des fonds de l'ancien président libérien Charles Taylor et de certaines personnes et entités associées à ce dernier (**COM [2004] 264 final**).

Par ailleurs, la Délégation *a pris acte* de l'approbation, selon la procédure d'examen en urgence, des sept textes suivants :

– projet d'acte du Conseil modifiant le règlement financier d'Europol (document **E 2332**) ;

– avant-projet de budget rectificatif n° 3 au budget 2004 – Etat général des recettes – Etat général des recettes et des dépenses par section – Section I – Parlement – Section II – Conseil – Section III – Commission – Section IV – Cour de justice – Section V – Cour des comptes – Section VI – Comité économique et social – Section VII – Comité des régions – Section VIII Partie A – Médiateur européen (document **E 2511-3**) ;

– avant-projet de budget rectificatif n° 4 au budget 2004 – Etat général des recettes – Etat général des recettes et des dépenses par section – Section III – Section I – Parlement – Section II – Conseil – Section III – Commission – Section IV – Cour de justice – Section V – Cour des comptes – Section VI – Comité économique et social – Section VII – Comité des régions – Section VIII Partie A – Médiateur européen – Section VIII Partie B – Contrôleur européen de la protection des données (document **E 2511-4**) ;

– avant-projet de budget rectificatif n° 5 au budget 2004 - Etat général des recettes – Etat général des recettes et des dépenses par section – Section III – Commission (document **E 2511-5**) ;

– initiative de l'Irlande en vue de l'adoption de l'acte du Conseil modifiant le statut du personnel d'Europol (document **E 2512**) ;

– proposition de décision du Conseil relative à l'application provisoire de l'accord sur la participation de la République tchèque, la République d'Estonie, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, la République de Hongrie, la République de Malte, la République de Pologne, la République de Slovénie et la République slovaque à l'Espace économique européen et à l'application provisoire de quatre accords annexes (document **E 2530**) ;

– proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant la mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne, en application du point 3 de l'accord interinstitutionnel du 7 novembre 2002 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur le financement du Fonds de solidarité de l'Union européenne, complétant l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (document **E 2540**).

Enfin, la Délégation *a pris acte de l'adoption*, lors du Conseil du 26 février 2004, de la proposition de règlement du Conseil abrogeant le règlement (CEE) n° 3975/87 et modifiant le règlement (CEE) n° 3976/87 ainsi que le règlement (CE) n° 1/2003, en ce qui concerne les transports aériens entre la Communauté et les pays tiers (document **E 2247**).

V. Nomination de rapporteurs d'information

Sur proposition du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a nommé **MM. Michel Herbillon** et **Jérôme Lambert** rapporteurs d'information sur le suivi des affaires européennes dans les parlements de l'Union européenne.