

Document mis
en distribution
le 16 mai 2005



N° 2302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mai 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION (n° 1534) DE M. RENÉ ANDRÉ *sur l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF)* (COM [2004] 103 final/E 2517, COM [2004] 104 final/E 2518),

PAR M. Alain MARSAUD,

Député.

Voir le numéro : 1533

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. — L’OFFICE EUROPEEN DE LUTTE ANTIFRAUDE : UN OUTIL INDISPENSABLE MAIS ENCORE PERFECTIBLE	6
A. LES COMPETENCES DE L’OLAF	6
B. LE CONSTAT DE CERTAINS DYSFONCTIONNEMENTS.....	8
II. — LES PROPOSITIONS DE RÈGLEMENTS : UNE REFORME QUI VA DANS LE BON SENS	10
A. LES PROPOSITIONS DE REFORME	10
B. LA POSITION DE LA DELEGATION POUR L’UNION EUROPEENNE	12
EXAMEN EN COMMISSION	14
PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION SUR L’OFFICE EUROPEEN DE LUTTE ANTI-FRAUDE (OLAF)	16
TABLEAU COMPARATIF.....	19

MESDAMES, MESSIEURS,

Bien que difficile à quantifier, la fraude au budget communautaire est considérée comme portant en moyenne sur un milliard d'euros chaque année, soit environ 1 % de ce budget. Protéiforme, elle peut tout aussi bien consister en une perte de recettes pour l'Union européenne, au titre des prélèvements agricoles, des droits de douane et de la TVA, qu'en une utilisation abusive des crédits communautaires.

Face à cette situation, l'Union européenne s'est attachée, depuis maintenant plusieurs années, à réprimer les atteintes portées à ses intérêts financiers. Créé en 1999 ⁽¹⁾, l'Office européen de lutte antifraude – l'OLAF – joue un rôle essentiel dans la détection et la répression des fraudes au budget communautaire. Succédant à l'unité de coordination et de lutte antifraude (UCLAF) du secrétariat général de la Commission, créée en 1988, l'Office exerce toutes les compétences d'enquête confiées à la Commission européenne par la réglementation communautaire en vue de renforcer la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne. Les enquêtes administratives conduites par l'OLAF se font dans les conditions prévues par les règlements n^{os} 1073/1999 et 1074/1999 du 25 mai 1999 ⁽²⁾. Dans son cinquième rapport d'activité, l'OLAF a estimé que l'impact financier des enquêtes menées entre juillet 2003 et juillet 2004 s'élevait à plus de 1,5 milliard d'euros, contre 850 millions l'année précédente.

En application de l'article 88-4 de la Constitution, l'Assemblée nationale a été saisie de deux propositions de règlements modifiant ce cadre légal ⁽³⁾.

Sur le rapport de M. René André ⁽⁴⁾, la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale a adopté une proposition de résolution (n^o 1534) sur ces deux propositions de règlements, qu'il convient désormais à notre Commission d'examiner.

*

* *

(1) *Décision de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude.*

(2) *Règlement (CE) n^o 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude et règlement (Euratom) n^o 1074/1999 du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude, Journal Officiel des Communautés européennes du 31 mai 1999.*

(3) *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n^o 1073/1999.*

(4) *Rapport d'information n^o 1533 fait au nom de la Délégation pour l'Union européenne.*

I. — L'OFFICE EUROPEEN DE LUTTE ANTIFRAUDE : UN OUTIL INDISPENSABLE MAIS ENCORE PERFECTIBLE

Organe jeune, et souvent méconnu comme le relève M. René André dans son rapport d'information, l'Office européen de lutte antifraude joue un rôle essentiel dans la protection des intérêts financiers de la Communauté européenne.

A. LES COMPETENCES DE L'OLAF

L'article 2 de la décision du 28 avril 1999 qui a institué cet Office définit ses compétences. Il lui confie le soin d'effectuer des enquêtes administratives qui peuvent être de deux ordres.

- Les enquêtes dites « *externes* » se déroulent dans les États membres et conformément aux accords de coopération en vigueur, dans les pays tiers. Dans ce cadre, l'Office effectue les contrôles et vérifications sur place prévus par les réglementations sectorielles et par le règlement (CE, Euratom) n° 2185/96 du Conseil, du 11 novembre 1996, relatif aux contrôles et vérifications sur place de la Commission aux fins de la constatation des fraudes et irrégularités portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes.

- Les enquêtes dites « *internes* » se déroulent à l'intérieur des institutions, organes et organismes institués par les traités ou sur la base de ceux-ci. Conformément à l'article 1^{er} du règlement du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF, ces enquêtes sont destinées à :

- « *lutter contre la fraude, contre la corruption et contre toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne* » ;

- « *rechercher à cet effet, les faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, pouvant constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et agents des Communautés, susceptible de poursuites disciplinaires et, le cas échéant, pénales, ou un manquement aux obligations analogues des membres des institutions, organes ou organismes ou des membres du personnel des institutions, organes et organismes non soumis au statut* » des fonctionnaires et agents des Communautés européennes.

Ces enquêtes internes occupent une part importante de l'activité de l'Office européen de lutte antifraude. La compétence de ce dernier sur toutes les institutions et organes communautaires a été confirmée par les juridictions communautaires, la Cour de justice des Communautés européennes ayant annulé deux décisions, respectivement prises par la Banque centrale européenne et la Banque européenne d'investissement, qui réservaient à leurs services internes la possibilité de mener des enquêtes antifraude ⁽¹⁾.

(1) Arrêts du 10 juillet 2003, C-11/00 Commission / BCE et C-15/00 Commission / BEI.

Les pouvoirs dévolus à l'Office dans le cadre de ses compétences d'enquête sont étendus : dans le cadre d'enquêtes internes, l'article 4 du règlement du 25 mai 1999 précise que « *l'Office a accès sans préavis et sans délai à toute information détenue par les institutions, organes et organismes ainsi qu'aux locaux de ceux-ci. L'Office a la faculté de contrôler la comptabilité des institutions, organes et organismes* » et il « *peut prendre copie et obtenir des extraits de tout document et du contenu de tout support d'information* ». En outre, il est indiqué qu'il peut « *demander des informations orales aux membres des institutions et organes* ». En cas d'enquêtes externes, les agents de l'OLAF bénéficient des mêmes moyens matériels que les contrôleurs nationaux, l'article 6 du règlement du 25 mai 1999 précisant que « *les États membres veillent à ce que leurs autorités compétentes, en conformité avec les dispositions nationales, prêtent le concours nécessaire aux agents de l'Office pour l'accomplissement de leur mission* ». Enfin, il est précisé que l'Office peut effectuer des contrôles sur place auprès d'opérateurs économiques concernés afin d'avoir accès aux informations relatives à d'éventuelles irrégularités que ces opérateurs détiendraient.

Le contrôle exercé par l'OLAF est distinct de celui réalisé par la Cour des comptes européenne. En effet, celle-ci a pour mission d'exercer un contrôle externe indépendant sur les comptes de l'Union et lorsque les auditeurs de la Cour des comptes suspectent des fraudes ou des irrégularités, les informations recueillies sont transmises dans les meilleurs délais à l'OLAF pour qu'il y soit donnée la suite la plus appropriée.

À côté de ses compétences en matière d'enquêtes administratives, l'Office est chargé :

– d'apporter le concours de la Commission à la coopération avec les États membres dans le domaine de la lutte antifraude ;

– des activités de conception en matière de lutte antifraude (préparation des dispositions législatives et réglementaires dans les domaines d'activité de l'Office) ;

– de toute autre activité opérationnelle de la Commission en matière de lutte antifraude et notamment de développer les infrastructures nécessaires, d'assurer la collecte et l'exploitation d'informations, de prêter son concours technique aux autres institutions ainsi qu'aux autorités nationales compétentes.

Enfin, l'article 2 de la décision du 28 avril 1999 précitée précise que l'Office est l'interlocuteur direct des autorités policières et judiciaires et qu'il assure la représentation de la Commission en matière de lutte contre la fraude.

Ces compétences s'étendent donc au-delà des fonctions attribuées précédemment à la Commission en vertu des règlements (CE, Euratom) n° 2185/96 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et n° 2988/95 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.

Afin d'effectuer ses missions, l'Office dispose d'une indépendance administrative et budgétaire : son personnel permanent comptait 287 agents au 1^{er} juin 2004, et son budget était de l'ordre 55 millions d'euros en 2004.

Bien que faisant partie de la Commission européenne et placée sous la compétence du commissaire en charge du budget, l'Office bénéficie d'une indépendance fonctionnelle pour l'exercice de ses missions d'enquête, ainsi que le précise explicitement l'article 3 de la décision du 28 avril 1999. Ce même article indique que le directeur de l'Office – à qui est confiée la direction de l'exécution des enquêtes – *« ne sollicite ni n'accepte d'instructions de la Commission, d'aucun gouvernement ni d'aucune autre institution, organe ou organisme »*.

L'article 5 du règlement du 25 mai 1999 prévoit que *« les enquêtes externes sont ouvertes par une décision du directeur de l'Office qui agit de sa propre initiative ou suite à une demande d'un État membre intéressé »*, les enquêtes internes étant *« ouvertes par décision du directeur de l'Office qui agit de sa propre initiative ou suite à une demande de l'institution, organe ou organisme au sein duquel l'enquête devra être effectuée »*.

Afin de conforter l'indépendance de l'Office, a également été institué un comité de surveillance, chargé, aux termes de l'article 4 de la décision du 28 avril 1999, d'exercer *« un contrôle régulier sur l'exécution de la fonction d'enquête de l'Office »*. Composé de cinq personnalités *« extérieures indépendantes, réunissant les conditions d'exercice dans leurs pays respectifs de hautes fonctions en rapport avec les domaines d'activité de l'Office »*⁽¹⁾, le comité de surveillance *« donne des avis au directeur concernant les activités de l'Office, sans interférer toutefois dans le déroulement des enquêtes en cours »* et arrête au moins un rapport d'activités par an, qu'il adresse aux institutions. Pour sa part, le directeur de l'Office transmet au comité de surveillance, chaque année, le programme des activités de l'OLAF et le tient régulièrement informé des activités de l'Office, de ses enquêtes, de leurs résultats et des suites qui leur sont données. Il est également tenu d'indiquer au comité les raisons qui empêchent de conclure une enquête entamée depuis plus de neuf mois ou de l'informer des cas dans lesquels l'institution concernée par une enquête n'a pas donné suite aux recommandations qu'il a faites. Enfin, il informe le comité des cas nécessitant la transmission d'informations aux autorités judiciaires d'un État membre.

B. LE CONSTAT DE CERTAINS DYSFONCTIONNEMENTS

Le développement des activités de l'OLAF a mis à jour certaines lacunes, exposées dans le rapport d'information de M. René André.

(1) Article 11 du règlement n° 1073/1999.

Le rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne y souligne tout d'abord les *inconvenients de l'ambiguïté du statut de l'OLAF*, fonctionnellement indépendant de la Commission mais organiquement rattaché à cette dernière. C'est ainsi que, sans pouvoir disposer – et il y a lieu de s'en féliciter – de pouvoirs sur le déroulement des enquêtes administratives conduites par l'Office, la Commission doit « *répondre à des demandes des autres institutions ou des États membres (questions parlementaires, examen de la décharge du Parlement européen, etc.) portant sur des enquêtes en cours de l'OLAF. La Commission doit alors assumer la responsabilité politique de ces enquêtes* ». En outre, l'Office étant dépourvu de personnalité juridique, c'est donc contre la Commission que sont dirigés les recours éventuels contre lui.

Le rapporteur dénonce en outre le *manque de circulation de l'information* entre l'Office et les institutions ou organes contrôlés, ce qui les empêche de prendre les mesures conservatoires nécessaires ou entraîne des réactions désordonnées lorsque naît un soupçon de fraude.

Par ailleurs, le rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne fait état de *violations des droits individuels des personnes mises en cause dans les enquêtes de l'Office* européen de lutte antifraude, relevés par le médiateur européen ou le comité de surveillance. Bien qu'il ne joue qu'un rôle consultatif et qu'il se soit déclaré incompétent pour rendre des avis sur des dossiers individuels, ce dernier « *a mis en lumière dans ses rapports ou avis des violations des droits individuels commises par l'OLAF au cours de ses enquêtes* ». Et M. René André de noter que « *en pratique, le droit d'être entendu, s'il est respecté, n'inclut souvent pas l'accès au dossier, alors que celui-ci est indispensable pour permettre à l'intéressé d'organiser sa défense* ».

À ces critiques, se sont ajoutés les effets de l'affaire *Eurostat*. Née de la découverte de relations troubles entre l'Office européen des statistiques et ses sous-traitants, cette affaire a déstabilisé la Commission européenne, alors présidée par M. Romano Prodi, au cours du deuxième semestre 2003. Comme l'indique l'exposé des motifs des propositions de règlements qui font l'objet de la présente proposition de résolution, cette affaire a montré la nécessité de remédier à certaines lacunes qui n'avaient pas été examinées de façon approfondie lors de l'évaluation des activités de l'Office européen de lutte antifraude, réalisée en application de l'article 15 du règlement du 25 mai 1999, particulièrement en ce qui concerne la circulation de l'information. Conformément aux engagements pris par M. Romano Prodi en novembre 2003 lors de la présentation de son plan d'action destiné à remédier aux lacunes détectées à la suite de l'affaire *Eurostat*, la Commission a élaboré des propositions législatives destinées à améliorer le fonctionnement de l'OLAF.

II. — LES PROPOSITIONS DE RÈGLEMENTS : UNE REFORME QUI VA DANS LE BON SENS

Le 10 février 2004, la Commission européenne a présenté deux propositions de règlements (COM [2004] 103 final et COM [2004] 104 final) modifiant les règlements n°1073/1999 et 1074/1999 relatifs aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude.

Elles font l'objet de la proposition de résolution sur l'Office européen de lutte antifraude, adoptée par la Délégation pour l'Union européenne et enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 avril 2004.

A. LES PROPOSITIONS DE REFORME

Ces deux propositions de règlement sont identiques, sous réserve de bases légales différentes – l'article 280 du Traité instituant la Communauté européenne dans un cas, l'article 203 du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique dans l'autre. Elles apportent plusieurs modifications au dispositif qui constitue aujourd'hui le cadre légal des enquêtes administratives conduites par l'Office de lutte antifraude. Elles sont constituées de deux articles, le premier apportant des modifications de fond aux règlements de 1999, le second précisant les conditions d'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions réglementaires.

Ces propositions modifient partiellement les articles 1^{er} (objectifs et fonctions de l'OLAF), 4 (enquêtes internes), 6 (exécution des enquêtes), 8 (confidentialité et protection des données), 9 (rapport d'enquête et suites des enquêtes) et 10 (transmission d'informations par l'Office). En outre, elles réécrivent dans leur totalité les articles 3 (enquêtes externes), 5 (ouverture des enquêtes), 11 (comité de surveillance), 13 (financement) et 14 (contrôle de la légalité). Enfin, elles tendent à introduire deux nouveaux articles, les articles 7 *bis* et 7 *ter*, respectivement consacrés aux garanties de procédure et à l'information sur le classement sans suite de l'enquête.

- Ainsi que le précise l'exposé des motifs des propositions de règlements, ces modifications tendent tout d'abord à **améliorer l'efficacité opérationnelle de l'Office**. Il est ainsi proposé de modifier les règlements de 1999 pour préciser que tant que l'Office conduit une enquête interne, les institutions ou organes concernés n'ouvrent pas d'enquêtes au titre de leur autonomie administrative sur les mêmes faits. En outre, il serait rappelé que l'ouverture d'une enquête par l'Office est régie par le principe d'opportunité, alors qu'actuellement, la politique de l'OLAF consiste à ouvrir systématiquement une enquête en présence de doutes sérieux sur l'existence d'une éventuelle irrégularité. Comme le note le rapporteur de la Délégation, « *les enquêteurs s'estiment liés par un principe de légalité et non d'opportunité* », ce qui a notamment pour inconvénient d'empêcher l'Office de se concentrer sur ses priorités et de l'exposer à des risques d'instrumentalisation, puisqu'il suffit d'une dénonciation anonyme pour qu'un dossier soit ouvert par

l'Office. Tel qu'il résultera de la proposition de règlement, l'article 5 du règlement du 25 mai 1999 précisera désormais que « *la décision d'ouvrir ou non une enquête tient compte des priorités de la politique d'enquête* ». La décision de ne pas ouvrir une enquête devra être motivée (article 5) et si l'Office décide de ne pas ouvrir une enquête pour des raisons d'opportunité, il transmettra les éléments disponibles à l'institution concernée à toutes fins utiles (article 5). De même, il est précisé que si l'Office choisit de ne pas ouvrir une enquête externe, les autorités compétentes des États membres concernés pourront procéder à des enquêtes conformément au droit national applicable, auxquelles les agents de l'OLAF pourront participer (articles 5 et 4). En outre, afin d'éviter le déroulement d'enquêtes sur de trop longues durées, l'article 6 du règlement de 1999 est complété pour préciser les conditions de prolongation d'une enquête au-delà de douze mois pour une durée de six mois. Enfin, la possibilité d'enquêtes auprès d'opérateurs économiques est renforcée et les États mettront en œuvre, à la demande de l'Office en cas de besoin, des procédures appropriées pour soumettre les opérateurs économiques à des mesures d'exécution forcée (article 6, paragraphe 6).

- La réforme tend également à **remédier aux lacunes observées dans la circulation de l'information entre l'OLAF et les institutions et organes européens**. Comme le souligne l'exposé des motifs des propositions de règlements, « *les dispositions actuelles (...) n'indiquent pas précisément si et dans quelle mesure, l'OLAF est tenu de communiquer des informations à l'institution ou l'organe concerné. Ces informations sont cependant indispensables aux institutions européennes pour exercer leur responsabilité politique lorsque des fonctionnaires sont soupçonnés d'avoir commis des actes répréhensibles et/ou lorsqu'une action administrative est nécessaire pour protéger les intérêts de l'Union.* ». Il sera désormais fait obligation aux institutions qui envisagent d'ouvrir une enquête au titre de leur autonomie administrative de demander à l'Office si les faits en question font déjà l'objet d'une enquête interne, une absence de réponse de la part de l'Office devant être considéré comme une décision de ne pas ouvrir d'enquête interne (article 5). Les décisions de l'OLAF d'ouvrir une enquête devront être communiquées à l'institution. L'article 6 est complété par un paragraphe 5 *bis* qui pose le principe d'une information de l'institution concernée sur une enquête en cours « *dès que les investigations révèlent la possibilité d'une implication d'un membre, dirigeant, fonctionnaire ou agent d'une institution, organe ou organisme ou montrent qu'il pourrait être opportun de prendre des mesures conservatoires ou administratives afin de protéger les intérêts de l'Union, l'institution, organe ou organisme concerné* ». La nature des informations transmises est précisée dans la proposition : il s'agira de l'identité de la personnes concernées, du résumé des faits, de toute information susceptible d'aider l'organe concerné à prendre des mesures conservatoires ainsi que des éventuelles mesures de confidentialité particulières préconisées.

- La réforme s'attache également à **garantir pleinement les droits des personnes concernées par les investigations de l'Office**. Comme l'indique l'exposé des motifs des propositions de règlements, ces nouvelles dispositions se fondent sur les dispositions de l'accord interinstitutionnel du 25 mai 1999 entre le

Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission relatif aux enquêtes effectués par l'Office européen de lutte antifraude, auxquelles sont ajoutées les garanties suivantes :

– des dispositions sur les informations que doit communiquer l'Office préalablement à un entretien et sur l'établissement d'un compte-rendu de l'entretien ;

– le droit pour l'intéressé d'être assisté par une personne de son choix lors de l'entretien ;

– le droit de ne pas s'incriminer.

En outre, il est précisé que ces garanties devront être respectées non seulement avant l'élaboration d'un rapport final mais aussi avant la transmission d'information aux autorités nationales.

• Enfin, le **rôle du comité de surveillance est renforcé**: désormais composé de sept personnalités – et non plus cinq - , il lui sera désormais confié le soin de veiller au respect des droits des personnes, en plus de sa fonction de contrôle sur l'exercice par l'OLAF de ses pouvoirs d'enquête. Sa fonction consultative sera étendue puisque, aux avis donnés au directeur de l'OLAF sur les activités de l'Office, s'ajoutera la possibilité de donner des avis sur les garanties de procédure, à la demande des personnes concernées, et sur l'information des institutions ou organes concernés, à la demande de ces derniers. Aujourd'hui assuré par l'OLAF, le secrétariat du comité sera désormais rattaché administrativement à la Commission. Enfin, le comité de surveillance disposera d'un droit de regard accru sur les enquêtes de longue durée : l'OLAF lui délivrera une information sur celles-ci lorsqu'elles durent plus de douze mois et l'avis du comité sera nécessaire avant que l'OLAF ne poursuive une enquête entamée il y a plus de dix-huit mois.

B. LA POSITION DE LA DELEGATION POUR L'UNION EUROPEENNE

Le jugement porté par le rapporteur de la Délégation sur les réformes législatives proposées est globalement positif : il considère ainsi que « *la réforme proposée par la Commission européenne, sous réserve de quelques modifications (concernant notamment l'accès au dossier des personnes concernées et la création d'un recours en contrôle de légalité) est bienvenue et va aussi loin qu'il est possible dans la cadre du droit institutionnel existant* ».

La proposition de résolution sur l'Office européen de lutte anti-fraude adoptée par la Délégation pour l'Union européenne s'articule autour de deux axes :

– la protection des droits fondamentaux des personnes faisant l'objet d'enquêtes de l'OLAF ;

– le statut de l’OLAF et ses relations avec les autres institutions et organes européens.

Sur le premier point, la Délégation, tout en se félicitant du renforcement des garanties accordées aux personnes concernées par les enquêtes, considère que ces droits devraient également inclure, préalablement à l’entretien et avant l’élaboration du rapport final ou de la transmission d’informations aux autorités nationales, l’accès au dossier ouvert par l’Office. S’agissant des nouvelles dispositions relatives au comité de surveillance, la Délégation suggère un rattachement de son secrétariat à la Cour des comptes plutôt qu’à la Commission afin de renforcer son indépendance. Soucieuse de garantir un contrôle juridictionnel des actes de l’OLAF dans ses fonctions d’enquête, la Délégation estime que ce contrôle devrait incomber au parquet européen, dont la création est envisagée par le traité établissant une Constitution pour l’Europe. En outre, elle demande qu’à titre transitoire, soit institué un contrôle de légalité qui serait confié aux juridictions communautaires afin de permettre aux personnes concernées d’attaquer la décision d’ouverture d’une enquête et les actes d’investigation de l’OLAF.

S’agissant du statut de l’OLAF et de ses relations avec les autres institutions et organes européens, la Délégation recommande une externalisation de l’OLAF, afin d’en faire un auxiliaire de justice qui serait placé sous le contrôle du parquet européen. En outre, elle suggère que soit engagée une réflexion sur une fusion entre l’OLAF et l’Office européen de police, Europol. Sur ce point, on rappellera qu’un arrangement administratif de coopération a été signé entre la Commission et Europol le 18 février 2003 pour la consultation, l’assistance mutuelle et l’échange d’informations dans les domaines d’intérêt commun, parmi lesquels se trouve la protection des intérêts financiers. Sur la base de ces dispositions, Europol et l’OLAF, dans sa fonction d’enquête, ont conclu un accord administratif le 8 avril 2004 qui met l’accent sur le renforcement des échanges d’informations stratégiques et techniques ainsi que sur l’évaluation des menaces et l’analyse des risques dans les domaines d’intérêt commun.

Enfin, reprenant en cela une demande formulée par le Conseil en décembre 2003 lors de l’examen du rapport d’évaluation des trois premières années d’activité de l’OLAF, elle demandait la réalisation d’un audit de gestion permettant d’évaluer les résultats effectifs atteints par l’OLAF. Cette demande a d’ores et déjà été satisfaite, puisque la Cour des comptes mène actuellement un audit sur la gestion de l’OLAF, dont les résultats devraient être connus d’ici la fin du printemps. Dans l’attente de la remise des conclusions de la Cour, les négociations au Conseil sur les deux propositions de règlement ont d’ailleurs été suspendues. Selon les informations communiquées à votre Rapporteur, elles pourraient reprendre à partir de l’automne. Il est donc important que l’Assemblée nationale achève rapidement l’examen de la proposition de résolution afin que la délégation française au Conseil connaisse la position définitive de l’Assemblée nationale lorsque l’examen des textes réformant l’OLAF reprendra.

*

* *

La Commission a examiné la proposition de résolution au cours de sa séance du mercredi 11 mai 2005. Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

Après avoir fait part de ses doutes sur la portée effective de la résolution adoptée par l'Assemblée nationale, **le Président Pascal Clément** a souhaité que la Délégation comme la commission des Lois se montrent vigilantes sur les suites réservées à cette résolution. Il s'est ensuite interrogé sur la fusion éventuelle d'Europol et de l'OLAF. Rappelant enfin le rôle de la Cour des comptes de l'Union européenne, il s'est également interrogé sur les missions respectives et les rapports de la Cour et de l'OLAF.

Après avoir souligné le rôle nécessaire joué par des organismes tels qu'Europol ou l'OLAF, **M. Jacques Floch** a estimé qu'ils ne devaient pas pour autant échapper au contrôle du juge, comme il avait pu le constater s'agissant d'Europol dans un rapport présenté au nom de la Délégation pour l'Union européenne. De la même manière, l'OLAF ne semble pas toujours respecter les droits de la défense dans le cadre des opérations qu'il conduit et un véritable contrôle juridictionnel devrait être mis en place. Puis M. Jacques Floch s'est interrogé sur le coût d'un tel organisme, au regard de ses résultats effectifs.

M. Étienne Blanc a souhaité savoir si l'OLAF comprend des représentants de la France et dans quelles conditions ses agents sont nommés.

M. Xavier de Roux a rappelé que les fonctionnaires de la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne détiennent depuis longtemps un pouvoir d'investigation similaire à celui de l'OLAF.

Le rapporteur a rappelé que l'OLAF était un service de la Commission et n'était donc pas composé de représentants des Etats. Ses agents relèvent ainsi de la Commission et peuvent être de toutes nationalités : l'un de ses principaux directeurs, celui chargé des affaires juridiques, est d'ailleurs de nationalité française.

Concernant, les relations entre les différents organismes européens de contrôle, il a estimé qu'il était souhaitable que le futur parquet européen « chapeaute » à la fois Europol et l'OLAF, afin de rapprocher ces organes, sans pour autant les fusionner dans la mesure où les missions confiées à Europol diffèrent sensiblement de celles de l'OLAF. Quant à la Cour des comptes européennes, son contrôle est strictement comptable.

La Commission est ensuite passée à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution.

Après avoir adopté un amendement rédactionnel du rapporteur, la Commission a adopté un amendement du même auteur tirant les conséquences des dis-

positions de l'article III.-274 du traité établissant une Constitution pour l'Europe qui prévoit les modalités de création du parquet européen.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement du rapporteur substituant à la demande d'un audit sur les activités de l'OLAF le souhait que les résultats de l'audit entrepris depuis soient pleinement pris en compte. Le président Pascal Clément ayant jugé cette disposition inutile, le rapporteur a *retiré* l'amendement en soulignant que la rédaction de la proposition de résolution n'était plus pertinente, puisque l'audit a déjà été engagé. La Commission a alors *adopté* un amendement du président Pascal Clément supprimant l'alinéa concerné.

*

* *

À l'issue de ce débat, la Commission a adopté la proposition de résolution, ainsi modifiée, dont le texte figure ci-après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION SUR L'OFFICE EUROPEEN DE LUTTE ANTI-FRAUDE (OLAF)

Article unique

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 traité établissant une Constitution pour l'Europe ;

7. 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 :

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

9. 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 ;

10. 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.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
Article unique	Article unique
L'Assemblée nationale,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Vu l'article 88-4,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
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],	<i>(Alinéa sans modification).</i>
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>(Alinéa sans modification).</i>
I. — En ce qui concerne la protection des droits fondamentaux des personnes faisant l'objet d'enquêtes de l'OLAF :	I. — <i>(Alinéa sans modification).</i>
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 ;	1. <i>(Sans modification).</i>
2. Se félicite du renforcement des garanties accordées aux personnes concernées prévu par ces propositions de règlements ;	2. <i>(Sans modification).</i>
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 ;	3. <i>(Sans modification).</i>
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 ;	4. <i>(Sans modification).</i>
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 ;	5. <i>(Sans modification).</i>
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 ;	6. <i>.....par le traité établissant une Constitution pour l'Europe ;</i>
7. Souhaite que ce parquet européen soit directement institué par la Constitution européenne ou, qu'à défaut, sa	7. Supprimé.

Texte de la proposition de résolution

Conclusions de la Commission

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.*

7. *(Sans modification).*

II. — *(Alinéa sans modification).*

8. *(Sans modification).*

9. *(Sans modification).*

10. *(Sans modification).*

11. **Supprimé.**

N° 2302 – Rapport sur la proposition de résolution (n° 1534) de M. René ANDRÉ sur l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) (COM [2004] 103 final/E 2517, COM [2004] 104 final/E 2518) (Alain Marsaud)