

## AVIS N° 6/2005

**sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1073/1999 et (Euratom) n° 1074/1999 relatifs aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)**

*(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, et de l'article 279, paragraphe 2, du traité CE)*

(2005/C 202/02)

LA COUR DES COMPTES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 280, paragraphe 4,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 160 C,

vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1073/1999 et (Euratom) n° 1074/1999,

vu la demande d'avis présentée par le Conseil à la Cour des comptes le 8 mars 2004,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

*Rappel du contexte à l'origine de la proposition*

1. La proposition s'appuie sur l'évaluation déposée en avril 2003 par la Commission en vertu des dispositions de l'article 15 du règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF <sup>(1)</sup>. Elle constitue aussi une suite donnée à un engagement pris par le président de la Commission devant la commission du contrôle budgétaire le 18 novembre 2003, lors de la présentation du programme législatif et de travail de la Commission pour 2004. La proposition de la Commission tend à renforcer l'efficacité opérationnelle de l'OLAF en lui permettant de se concentrer sur ses priorités et d'accélérer ses enquêtes en précisant certaines modalités de procédure. La déclaration du président allait toutefois plus loin que la proposition déposée par la Commission en ce sens que, outre des aménagements apportés aux procédures d'enquête, elle laissait entrevoir une réorganisation de l'Office lui-même.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 154 final du 2 avril 2003.

2. Le président de la Commission avait en effet indiqué que le recentrage des activités de l'OLAF signifiait que «certaines tâches horizontales non liées aux investigations pourraient être utilement réintégrées dans les services de la Commission» tandis que la gouvernance de l'OLAF devrait être reconsidérée <sup>(2)</sup>. Il avait finalement proposé que «l'OLAF, qui aura à faire face à une charge accrue dans une Union élargie, soit rendu plus efficace à travers une augmentation de ses moyens en personnel, un recentrage de ses tâches sur ses fonctions d'enquête et un règlement plus adapté [...]». Seul le dernier volet des propositions du président de la Commission (adaptation du règlement) est concerné par la proposition de modification du règlement (CE) n° 1073/1999. Un recentrage de la mission de l'Office proprement dite aurait cependant nécessité une modification de la décision de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude <sup>(3)</sup>.

3. Les considérants indiquent que la proposition a pour but de faire évoluer le règlement sur cinq points principaux, sans pour autant remettre en cause les compétences et responsabilités des États membres, tout en respectant les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les cinq points sont les suivants:

- a) s'agissant de sa saisine, l'Office devrait être libre de décider d'ouvrir ou de ne pas ouvrir une enquête en fonction des priorités qu'il s'est fixées (affirmation du principe d'opportunité de l'ouverture des enquêtes);
- b) en matière d'enquêtes internes (enquêtes administratives au sein des institutions, organes, offices et agences), l'Office devrait informer l'institution ou l'organe dans lequel il a ouvert une enquête ou dans lequel des mesures administratives s'imposent pour protéger les intérêts de l'Union;
- c) dans le cadre des enquêtes internes de même qu'en cas de fraude liée à des contrats financés par des fonds communautaires (dépenses directes concernées par des enquêtes externes), l'Office devrait pouvoir procéder aux contrôles auprès des opérateurs économiques dans les États membres dans les conditions prévues par le règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil. Il devrait aussi pouvoir accéder sans entraves aux informations détenues par les institutions et organes communautaires dans le cadre des enquêtes externes;

<sup>(2)</sup> Par gouvernance, il faut non seulement entendre le dispositif de direction, mais aussi le dispositif de surveillance (comité de surveillance).

<sup>(3)</sup> Décision 1999/352/CE, CECA, Euratom du 28 avril 1999 (JO L 136 du 31.5.1999).

- d) pour des raisons d'équité et de sécurité juridique, les garanties de procédure relatives aux droits des personnes devraient être précisées tant pour les enquêtes internes que pour les enquêtes externes;
- e) le rôle du comité de surveillance devrait être étendu au contrôle de la durée des enquêtes et à la protection des personnes, tant dans les enquêtes internes que dans les enquêtes externes. Il est ainsi proposé d'accroître de deux le nombre des membres du comité. La Commission propose aussi de confier à un membre du comité la charge de préparer ses travaux relatifs au respect, par l'Office, des droits des personnes.
4. Les commentaires qui suivent tiennent compte des résultats de l'audit de l'Office exposés dans le Rapport spécial n° 1/2005 de la Cour des comptes.

#### **Application du principe d'opportunité de l'ouverture des enquêtes**

5. L'application du principe d'opportunité de l'ouverture des enquêtes peut être considérée comme un facteur d'efficacité que la Cour accueille favorablement. Toutefois, ses effets pratiques à court terme seront limités. En effet, ainsi que le souligne le rapport spécial, le nombre des dénonciations fondées que reçoit l'Office n'est pas tel que celui-ci soit conduit à faire des choix entre les enquêtes à entreprendre.
6. La fixation des priorités et des durées d'exécution des enquêtes sont des questions connexes. L'expérience a montré que nombre d'enquêtes de l'Office se prolongent au-delà d'un délai raisonnable (douze à dix-huit mois). Dans ces conditions, il serait utile d'assigner des dates butoirs aux enquêtes.

#### **Obligation d'informer**

7. La Cour est favorable à la proposition relative au renforcement de l'obligation de l'Office d'informer les institutions ou organes concernés de l'ouverture d'une enquête. La suppression, dans l'actuel article 4, paragraphe 5, du droit de différer cette information engendre toutefois une certaine ambiguïté. L'absence de disposition à cet égard signifie que la possibilité de retenir l'information n'est pas exclue. La proposition de la Commission exigerait des aménagements pour éviter que l'obligation d'informer soit remise en cause de manière injustifiée sous prétexte que la confidentialité est nécessaire à l'efficacité du déroulement de l'enquête.

#### **Extension du recours aux procédures de contrôle du règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 <sup>(1)</sup>**

8. Le règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 organise les «contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes» dans le contexte des aides agricoles, des Fonds structurels et des ressources propres.
9. La proposition prévoit l'extension de l'application de ce règlement aux dépenses directes (politiques internes, aides extérieures, etc.). Ce faisant, la panoplie des moyens d'intervention de l'Office devrait se trouver renforcée, en particulier en ce qui concerne la collaboration obtenue des autorités nationales. Les audits de la Cour ont confirmé qu'il existait une lacune. Il faut ainsi accueillir favorablement la proposition de la Commission sur ce point.

#### **Renforcement des garanties de procédure**

10. La Commission estime qu'il serait opportun d'énoncer, dans le règlement, les principes fondamentaux qui doivent régir les enquêtes. La Cour partage ce point de vue.

#### **Rôle et nombre des membres du comité de surveillance**

11. Le respect des procédures juridiques relatives aux enquêtes doit être garanti. L'article 14 du règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil prévoit que les réclamations relatives aux investigations des enquêteurs de l'OLAF, formulées en cours d'enquête, doivent être portées devant le directeur de l'Office. Cette solution n'est pas satisfaisante, car elle n'assure pas au plaignant un examen indépendant de sa demande. Des justiciables ont donc choisi pour alternative de s'adresser au Médiateur européen lorsqu'ils estimaient que leurs droits fondamentaux n'avaient pas été respectés. Cette approche s'est révélée insatisfaisante et, en certaines occasions, elle a conduit à des situations dans lesquelles l'action du Médiateur a été perçue comme une intervention dans le déroulement des enquêtes. La proposition de la Commission confie le rôle de contrôle des actes des enquêteurs au comité de surveillance. Cette solution n'est pas meilleure, car elle s'oppose au principe selon lequel le comité ne doit pas s'immiscer dans les enquêtes en cours d'exécution.

12. Le contrôle de la légalité des actes d'enquête devrait être confié à un organe impartial qui ne soit pas susceptible de s'immiscer dans l'exécution des enquêtes en raison des autres volets de son mandat.

<sup>(1)</sup> JO L 292 du 15.11.1996.

13. La proposition de la Commission ne clarifie pas le rôle du comité de surveillance concernant l'incompatibilité entre le principe de non-intervention dans les enquêtes et l'obligation d'obtenir un avis du comité en cours d'enquête, s'agissant soit du dépassement du délai de douze mois, soit des cas à soumettre à son attention avant transmission aux autorités judiciaires. Il apparaît ainsi nécessaire d'affirmer avec plus de netteté le principe de la non-intervention du comité de surveillance dans les enquêtes en cours.

14. La Commission propose de faire passer de cinq à sept le nombre des membres du comité de surveillance. Cet accroissement ne repose sur aucune analyse objective des tâches et modalités de fonctionnement du comité. Les fonctions exercées par les

membres sont intermittentes et ne leur permettent pas une étude approfondie des dossiers. Pour qu'ils puissent exercer leurs fonctions dans les meilleures conditions, il serait souhaitable qu'au moins certains membres aient une expérience antérieure des affaires communautaires, en particulier en matière d'enquêtes.

15. Conformément à l'article 11, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1073/1999, le comité de surveillance doit tenir au moins dix réunions par an. Cependant, si le comité doit centrer son attention sur la protection de l'indépendance de la fonction d'enquête de l'OLAF, il ne faut pas lui imposer de se réunir presque chaque mois. De plus, une révision du rôle et des modalités de fonctionnement du comité de surveillance devrait conduire à une diminution du nombre de postes de son secrétariat.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 9 juin 2005.

*Par la Cour des comptes*  
Hubert WEBER  
*Président*

---