



Bruxelles, le 11.6.2014
COM(2014) 340 final

2014/0173 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 en ce qui concerne la mise en place
d'un contrôleur des garanties de procédure**

{SWD(2014) 183 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Motivations et objectifs

La proposition a pour objectif de renforcer davantage les garanties de procédure en vigueur pour toutes les personnes faisant l'objet d'une enquête de l'Office européen de lutte antifraude (désignées sous le terme «personnes concernées» dans le règlement) et de tenir compte de la manière particulière dont les membres des institutions de l'Union européenne ont été élus ou nommés ainsi que de leurs responsabilités particulières pouvant justifier des dispositions spécifiques destinées à garantir le bon fonctionnement des institutions auxquelles ils appartiennent. À cette fin, le règlement n° 883/2013 relatif aux enquêtes de l'OLAF doit être modifié.

Ces objectifs seront atteints par la mise en place d'un contrôleur des garanties de procédure, dont la mission sera double:

- examiner les plaintes concernant la violation de leurs garanties de procédure déposées par les personnes faisant l'objet d'une enquête,
- autoriser l'OLAF à mettre en œuvre certaines mesures d'enquête en ce qui concerne les membres des institutions de l'Union.

Contexte général

En 2013, après plusieurs années d'intenses négociations, les institutions se sont mises d'accord sur un nouveau cadre juridique pour les enquêtes de l'OLAF. C'est ainsi que le règlement n° 883/2013 relatif aux enquêtes de l'OLAF est entré en vigueur le 1er octobre 2013. Ce règlement a introduit des modifications substantielles dans l'organisation et les procédures d'enquête de l'OLAF, notamment en ce qui concerne le renforcement de la gouvernance de l'OLAF et la consolidation des garanties de procédure des personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF. Ces changements sont actuellement mis en œuvre.

En juillet 2013, la Commission a adopté la proposition portant création du Parquet européen (EPPO), qui comporte une série de garanties procédurales à l'échelle de l'Union. Parallèlement à cette proposition, la Commission a adopté une communication relative à l'amélioration de la gouvernance de l'OLAF et au renforcement des garanties procédurales dans le cadre des enquêtes [COM(2013)533 final]. Dans cette communication, la Commission a plaidé en faveur d'une approche graduelle pour accompagner la création de l'EPPO ainsi qu'en faveur de nouvelles mesures pour renforcer la gouvernance de l'OLAF et consolider les garanties de procédure dans le cadre de ses enquêtes avant même la mise en place de l'EPPO.

Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition

La proposition vise à modifier le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF. Les autres actes juridiques régissant la protection des intérêts financiers de l'Union sont les suivants:

- le règlement (Euratom, CE) n° 2185/1996 du Conseil 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,
- le règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes,

- l'accord interinstitutionnel du 25 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes relatif aux enquêtes internes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

2. RÉSULTATS DE L'ANALYSE D'IMPACT

Analyse d'impact

La proposition est accompagnée d'un document de travail des services de la Commission (analyse d'impact), dans lequel sont examinés plusieurs scénarios possibles en vue d'atteindre les objectifs stratégiques de cette initiative. Ces objectifs stratégiques consistent à atteindre le plus haut niveau possible de protection des droits fondamentaux des citoyens de l'Union tout en maintenant le plus haut niveau possible de protection des intérêts financiers de l'Union et en préservant la réputation de ses institutions. Dans l'analyse, chaque option est examinée sous l'angle de son efficacité dans la réalisation des objectifs stratégiques, de son coût, de ses conséquences sur le cadre institutionnel et de son acceptabilité par les parties prenantes.

L'analyse d'impact a conclu que les objectifs stratégiques pourraient être atteints le plus efficacement par la désignation d'un contrôleur externe des garanties de procédure, qui traiterait les plaintes et autoriserait certaines mesures d'enquête relatives aux membres des institutions. Il serait ainsi possible de renforcer les garanties de procédure à un coût budgétaire acceptable, tout en répondant à la nécessité d'une protection efficace des intérêts financiers de l'Union.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Résumé des mesures proposées

La proposition prévoit la mise en place d'un contrôleur des garanties de procédure, qui sera chargé d'examiner les plaintes que déposent les personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF au sujet d'une éventuelle violation de leurs garanties de procédure. Le contrôleur aura également pour tâche d'autoriser certaines mesures d'enquête concernant les membres des institutions de l'Union.

Lorsqu'il examinera une plainte, le contrôleur déterminera si les garanties de procédure prévues à l'article 9 du règlement n° 883/2013 ont été respectées. Par exemple, il vérifiera si le délai de préavis prévu pour l'invitation d'une personne concernée à un entretien a été respecté, sans toutefois prendre position sur l'opportunité et les modalités de cet entretien. Il entendra les deux parties en cause avant d'adresser une recommandation non contraignante au directeur général de l'OLAF. Dans les cas où il décidera de ne pas suivre la recommandation du contrôleur, le directeur général motivera sa décision dans une note jointe au rapport d'enquête final transmis aux autorités nationales ou, le cas échéant, aux institutions, organes, organismes ou agences de l'Union européenne concernés. Compte tenu de la nature des tâches confiées au contrôleur, la fonction devra être exercée par une personne possédant des compétences juridiques confirmées dans le domaine des droits fondamentaux et du droit pénal et répondant à tous les critères pour être nommé à une fonction juridictionnelle dans au moins un État membre ou dans une juridiction de l'Union. Le contrôleur devra être en mesure d'accomplir ses tâches en toute indépendance et dans les délais prévus par le règlement.

Cette nouvelle procédure de plainte n'influe sur aucune des autres procédures en vigueur en la matière, telle que la procédure prévue par le statut des fonctionnaires de l'Union, le Médiateur européen ou le Contrôleur européen de la protection des données. Le contrôleur sera

également soumis aux exigences du règlement n° 45/2001 relatif à la protection des données, en particulier à ses articles 2, 4, 25 et 26.

En ce qui concerne le recours à certaines mesures d'enquête à l'égard des membres des institutions de l'Union, une nouvelle mesure est proposée, en vertu de laquelle le directeur général de l'OLAF devra demander son autorisation au contrôleur à chaque fois que l'OLAF aura l'intention d'effectuer une inspection des bureaux professionnels de ces membres. Ces inspections comprennent la réalisation de copies de documents ou de toute autre forme de stockage de données se trouvant dans leurs bureaux professionnels. Cette exigence est inspirée de la proposition portant création du Parquet européen. Le futur EPPO devra en effet solliciter une autorisation similaire auprès des autorités judiciaires compétentes des États membres. Il s'agit de refléter la manière particulière dont les membres des institutions de l'Union ont été élus ou nommés ainsi que leurs responsabilités particulières et leur statut, lesquels peuvent justifier des dispositions spécifiques destinées à garantir le bon fonctionnement des institutions auxquelles ils appartiennent.

Base juridique

La proposition est fondée sur l'article 325 du TFUE relatif à la lutte contre la fraude.

Principes de subsidiarité et de proportionnalité

La proposition n'a pas d'incidence sur les prérogatives et responsabilités des États membres en matière de lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Elle ne concerne que les enquêtes de l'OLAF, qui font actuellement l'objet d'un règlement de l'Union. En outre, les actions susmentionnées sont limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs proposés, ce qui est conforme au principe de proportionnalité.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Les incidences budgétaires de la proposition sont essentiellement liées aux ressources humaines. La proposition requiert la mise en place d'un contrôleur des garanties de procédure et d'un secrétariat pour l'assister. Il est prévu que le contrôleur aura le statut de conseiller spécial rémunéré au grade AD15, ce qui semble le plus approprié au vu des tâches demandées. En ce qui concerne le mandat de cinq ans, les contrats correspondants seront en l'occurrence établis à des fins administratives conformément à l'article 123, paragraphe 1, du régime applicable aux autres agents. Les obligations prévues à l'article 123, paragraphe 2, dudit régime seront considérées comme remplies grâce à la procédure de nomination. Le contrôleur travaillera à temps partiel (25 pour cent la première année et 50 pour cent par la suite) et sera assisté d'un secrétariat. Ce dernier, composé initialement de deux personnes appartenant au groupe de fonctions des administrateurs et d'un assistant de secrétariat appartenant au groupe de fonctions des assistants/secrétaires et commis, pourra être étoffé ou réduit en fonction de sa charge de travail. Le contrôleur aura également un suppléant, qui bénéficiera du même statut et du même grade que lui et qui ne sera amené à intervenir qu'en cas d'indisponibilité du contrôleur. Ils seront rattachés administrativement à la Commission, mais bénéficieront de garanties spécifiques assurant leur totale indépendance dans l'exercice de leurs fonctions.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 en ce qui concerne la mise en place d'un contrôleur des garanties de procédure

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 325,
vu la proposition de la Commission européenne,
après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,
vu l'avis de la Cour des comptes¹,
statuant conformément à la procédure législative ordinaire,
considérant ce qui suit:

- (1) Les institutions et les États membres de l'Union attachent une grande importance à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et à la protection des droits fondamentaux des citoyens. Il convient de renforcer les garanties de procédure des personnes concernées par les enquêtes administratives de l'OLAF sans entraver l'exercice des prérogatives et des responsabilités de ce dernier.
- (2) Le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil a introduit des modifications substantielles dans la mise en œuvre de l'activité d'enquête de l'OLAF en ce qui concerne, notamment, la clarification des procédures d'enquête de l'OLAF, la consolidation des garanties de procédure des personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF et la clarification du rôle de contrôle général du comité de surveillance.
- (3) Dans sa communication COM(2013)533 du 17 juillet 2013 relative à l'amélioration de la gouvernance de l'OLAF et au renforcement des garanties procédurales dans le cadre des enquêtes, la Commission a présenté certains concepts pour renforcer encore les garanties de procédure des personnes concernées par les enquêtes administratives de l'OLAF avant même la création du Parquet européen, au sujet de laquelle la Commission a présenté une proposition de règlement².
- (4) Dans son avis n° 2/2013 de décembre 2013, le comité de surveillance de l'OLAF a estimé que les voies de recours offertes aux personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF contre d'éventuelles violations de leurs droits et garanties de procédure devraient être renforcées et qu'une procédure de plainte transparente et efficace devrait être instaurée au sein de l'OLAF.
- (5) Afin de garantir un niveau uniforme élevé de protection des garanties de procédure, il convient que toutes les personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF bénéficient de voies de recours renforcées contre d'éventuelles violations de leurs droits. Il y a

¹ JO C, p.

² COM(2013) 534 final du 17 juillet 2013.

donc lieu de mettre en place un contrôleur des garanties de procédure externe à l'OLAF et indépendant de ce dernier et de lui confier la tâche de vérifier le respect par l'OLAF des garanties de procédure des personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF qui sont prévues à l'article 9 du règlement n° 883/2013.

- (6) Afin que les plaintes soient examinées en temps utile et que les droits de la défense puissent être protégés efficacement, il importe que les plaintes relatives aux délais de préavis et autres délais prévus par le règlement, tels que le délai de préavis concernant les invitations à un entretien, soient déposées avant l'expiration du délai ordinaire prévu par le règlement.
- (7) Il convient que le contrôleur soit recruté en dehors des institutions de l'Union. Il importe néanmoins que le contrôleur soit rattaché administrativement à la Commission et qu'il bénéficie dans le même temps de garanties suffisantes pour assurer sa totale indépendance. En accord avec le contrôleur, la Commission devrait prévoir son personnel d'appui. Il convient que l'appel à candidatures pour le poste précise les conditions d'admissibilité et les critères de sélection applicables. Les fonctions attachées à ce poste sont normalement confiées à des personnes nommées à des fonctions juridictionnelles et les candidats doivent être capables d'accomplir les tâches voulues en toute indépendance et dans les délais fixés par le présent règlement.
- (8) Il convient que le mandat du contrôleur soit établi sans préjudice des mécanismes de plainte existants. Toutefois, afin de rationaliser les procédures, lorsqu'un fonctionnaire ou autre agent de l'Union introduit une plainte auprès du contrôleur alors qu'une plainte sur le même sujet est en cours d'examen conformément à l'article 90 bis du statut, le directeur général doit attendre la recommandation du contrôleur avant de prendre une décision conformément à l'article 90 bis. Il convient que les délais prévus à l'article 90 bis s'appliquent.
- (9) Afin d'éviter toute procédure de plainte inutile, il convient que l'OLAF soit immédiatement informé par le contrôleur de la plainte déposée et qu'il ait la possibilité de remédier au problème ou d'expliquer pourquoi il ne peut satisfaire à la demande du plaignant.
- (10) Il importe que le contrôleur examine la plainte dans le cadre d'une procédure rapide et contradictoire de vérification de la légalité de la mesure d'enquête en cause, dans un délai qui ne devrait pas, en principe, excéder quinze jours ouvrables. Il convient cependant que le contrôleur respecte le pouvoir d'appréciation de l'OLAF quant à l'opportunité de mener l'enquête en cours afin de ne pas compromettre l'indépendance de l'OLAF. Il convient que l'OLAF communique au contrôleur toute information ayant trait à la plainte afin que ce dernier soit en mesure de remplir ses fonctions. Il importe que le contrôleur donne au plaignant et à l'OLAF la possibilité de présenter des observations sur la question qui lui a été soumise. Afin de remplir l'obligation qui lui incombe de conduire son enquête sans désespérer, il convient que l'OLAF ne soit pas empêché de poursuivre l'enquête alors qu'une plainte est en cours d'examen. Il importe que l'examen de la plainte ne prolonge pas indûment l'enquête et les procédures de l'OLAF.
- (11) Dans les procédures régissant les enquêtes de l'OLAF, il convient que les spécificités du statut des membres des institutions de l'Union définies dans le traité sur l'Union européenne soient reconnues et qu'elles soient reflétées dans des dispositions particulières visant à garantir le bon fonctionnement des institutions auxquelles ces membres appartiennent. En effet, le mandat politique, le statut d'indépendance, les responsabilités particulières et/ou la procédure spéciale d'élection ou de nomination

des membres des institutions de l'Union les distinguent, non pas individuellement mais sur le plan fonctionnel, des autres personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF. Il convient par conséquent que l'inspection par le personnel de l'OLAF du bureau professionnel d'un membre des institutions de l'Union en vue de réaliser des copies de documents ou de tout autre support de données soit soumise à l'autorisation préalable du contrôleur. Il importe que le contrôleur procède à une évaluation objective de la légalité de la mesure d'enquête que l'OLAF entend mener à bien et de la possibilité d'atteindre le même objectif par des moyens moins intrusifs.

- (12) Le règlement n° 45/2001 du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires s'applique au traitement des données à caractère personnel aux fins du présent règlement.
- (13) Le présent règlement ne diminue en rien les prérogatives et responsabilités des États membres quant à l'adoption de mesures destinées à combattre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. L'attribution à un contrôleur indépendant de la tâche d'examiner les plaintes et d'accorder des autorisations préalables à l'OLAF est en conséquence totalement conforme au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité établi audit article, le présent règlement ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour renforcer la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant préjudice aux intérêts financiers de l'Union,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Modification du règlement n° 883/2013

Le règlement n° 883/2013 est modifié comme suit:

1) À l'article 2, le point 8 suivant est ajouté après le point 7:

«8. "membre d'une institution de l'Union européenne", un membre du Parlement européen, un membre du Conseil européen, un représentant d'un État membre au niveau ministériel au sein du Conseil, un membre de la Commission européenne, un membre de la Cour de justice de l'Union européenne, un membre du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne et un membre de la Cour des comptes.»

2) À l'article 9, paragraphe 2, quatrième alinéa, la deuxième phrase suivante est insérée:

«Avant que les déclarations ne commencent à être recueillies, la personne concernée est toutefois informée de ses droits, en particulier de celui d'être assistée par une personne de son choix.»

3) Les articles 9 *bis*, 9 *ter* et 9 *quater* suivants sont insérés après l'article 9:

«Article 9 *bis*

Le contrôleur des garanties de procédure

1. Toute personne concernée par une enquête de l'Office est en droit de déposer une plainte auprès du contrôleur des garanties de procédure (ci-après dénommé le «contrôleur») en ce qui concerne le respect par l'Office des garanties de procédure prévues à l'article 9.

2. Les plaintes peuvent être déposées au plus tard un mois après que le plaignant a connaissance des faits pertinents constituant la présumée violation de ses garanties de procédure. Aucune plainte ne peut être introduite plus d'un mois après la clôture de l'enquête. Les plaintes relatives au délai de préavis visé à l'article 9, paragraphe 2, et à l'article 9, paragraphe 4, sont introduites avant l'expiration du délai de préavis établi dans ces dispositions.
3. Lorsqu'il reçoit une plainte, le contrôleur en informe immédiatement le directeur général de l'Office et donne à l'Office la possibilité de remédier au problème soumis par le plaignant dans un délai de 15 jours ouvrables.
4. L'Office transmet au contrôleur, sans préjudice de l'article 10 du présent règlement, toutes les informations pertinentes nécessaires à la formulation d'une recommandation.
5. Le contrôleur formule une recommandation sur la plainte dans un délai d'un mois à compter de la communication par l'Office de mesures destinées à remédier au problème ou à compter de l'expiration du délai visé à l'article 9 bis, paragraphe 3. La recommandation est soumise à l'Office et communiquée au plaignant. Dans des cas exceptionnels, dûment motivés dans une lettre adressée au directeur général, le contrôleur peut décider de prolonger de 15 jours le délai prévu pour la formulation de la recommandation. L'absence de recommandation du contrôleur dans les délais fixés au présent paragraphe vaut clôture de la plainte sans recommandation.
6. Sans interférer dans le déroulement de l'enquête en cours, le contrôleur procède à l'examen de la plainte dans le cadre d'une procédure contradictoire. Avec leur consentement, le contrôleur peut demander à des témoins de fournir des explications par oral ou par écrit lorsqu'il le juge utile pour établir les faits.
7. Le directeur général n'est pas tenu de suivre la recommandation formulée par le contrôleur sur le problème en cause. Toutefois, sans préjudice de l'article 7, paragraphe 5, s'il décide de ne pas suivre la recommandation, il communique au plaignant et au contrôleur les principales raisons de sa décision, dans la mesure où cette communication ne porte pas préjudice à l'enquête en cours. Il indique les raisons de sa décision de ne pas suivre la recommandation du contrôleur dans une note motivée jointe au rapport d'enquête final.
8. Le directeur général peut demander, en indiquant un délai, l'avis du contrôleur sur toute question liée au respect des garanties de procédure relevant de son mandat, y compris sur la décision de différer l'information de la personne concernée visée à l'article 9, paragraphe 3.
9. (Sans préjudice des délais prévus à l'article 90 bis du statut, dans le cas où une plainte a été déposée auprès du directeur général par un fonctionnaire ou autre agent de l'Union conformément à l'article 90 bis du statut et que le fonctionnaire ou autre agent de l'Union européenne a introduit une plainte auprès du contrôleur portant sur le même problème, le directeur général attend la recommandation du contrôleur avant de répondre au plaignant.)

Article 9 ter

Autorisation préalable pour certaines mesures d'enquête

1. Sans préjudice de l'indépendance de l'Office en ce qui concerne son pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité de l'enquête en cours, le directeur général obtient d'abord l'autorisation du contrôleur lorsque l'Office entend exercer ses

prérogatives pour inspecter le bureau professionnel d'un membre d'une institution de l'Union européenne dans les locaux d'une institution de l'Union au cours d'une enquête interne ou pour effectuer des copies de documents ou de tout support de données se trouvant dans ce bureau, indépendamment de la nature du support sur lequel les données sont stockées. À cette fin, l'Office transmet toutes les informations pertinentes nécessaires à l'évaluation de la demande d'autorisation. Cette procédure est à considérer comme confidentielle et le contrôleur ne divulgue aucune information la concernant.

2. Lorsqu'il décide s'il convient ou non d'autoriser les mesures d'enquête susmentionnées, le contrôleur procède à une évaluation objective de leur légalité et détermine si le même objectif pourrait être atteint par des mesures d'enquête moins intrusives. Le contrôleur répond à la demande d'autorisation dans les plus brefs délais et au plus tard 48 heures après réception de la demande. L'absence de réponse du contrôleur dans ce délai vaut autorisation.
3. Dans des cas d'urgence dûment justifiés, l'Office peut demander que le délai visé au paragraphe 2 soit ramené à 24 heures, en accord avec le contrôleur. Le délai peut également être porté à 72 heures au maximum, à la demande dûment motivée du contrôleur.

Article 9 *quater*

Nomination et statut du contrôleur

1. Le contrôleur et son suppléant sont nommés d'un commun accord par le Parlement européen, le Conseil et la Commission pour une durée de cinq ans non renouvelable. À l'expiration de leur mandat, ils restent en fonction jusqu'à leur remplacement.

À la suite d'un appel à candidatures publié au *Journal officiel de l'Union européenne*, la Commission établit une liste des candidats ayant les qualifications nécessaires pour occuper les postes de contrôleur et de suppléant, après avis favorable du comité de surveillance concernant la procédure de sélection.

La décision portant nomination du contrôleur et de son suppléant contient également une liste de réserve de candidats susceptibles de remplacer le contrôleur pour le reste de son mandat en cas de démission, de décès, d'incapacité permanente ou de révocation.

Le contrôleur et son suppléant sont rattachés administrativement à la Commission. Leur secrétariat est assuré par la Commission, en étroite consultation avec le contrôleur.

2. Le contrôleur et son suppléant exercent leurs fonctions en toute indépendance et ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions de quiconque dans l'accomplissement de leurs fonctions. Ils n'exercent aucune fonction au sein de l'Office. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils tiennent compte de la nécessité d'une application effective des règles relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et à la lutte contre la fraude établies dans la législation de l'Union.
3. Si le contrôleur ou son suppléant ne remplissent plus les conditions requises pour l'accomplissement de leurs tâches ou s'il est établi qu'ils ont commis une faute grave, le Parlement européen, le Conseil et la Commission peuvent, d'un commun accord, les relever de leurs fonctions.
4. Le contrôleur rend compte chaque année de ses activités au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et au comité de surveillance de l'Office. Ses rapports ne

portent pas sur les cas individuels sous enquête et garantissent la confidentialité des enquêtes, même après leur clôture.»

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le [un an après sa publication au Journal officiel de l'Union européenne].

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative

Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 en ce qui concerne la mise en place d'un contrôleur des garanties de procédure

1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) dans la structure ABM/ABB³

Domaine politique: à déterminer

1.3. Nature de la proposition/de l'initiative

- La proposition/l'initiative porte sur **une action nouvelle**
- La proposition/l'initiative porte sur **une action nouvelle suite à un projet pilote/une action préparatoire**⁴
- La proposition/l'initiative est relative à **la prolongation d'une action existante**
- La proposition/l'initiative porte sur **une action réorientée vers une nouvelle action**

1.4. Objectif(s)

1.4.1. Objectif(s) stratégique(s) pluriannuel(s) de la Commission visé(s) par la proposition/l'initiative

Lutte contre la fraude — article 325 du TFUE

1.4.2. Objectif(s) spécifique(s) et activité(s) ABM/ABB concernée(s)

Objectif spécifique n° 7.1.a

Activité(s) ABM/ABB concernée(s)

24.01. Dépenses administratives du domaine politique «Lutte contre la fraude»

³ ABM: Activity-Based Management – ABB: Activity-Based Budgeting.

⁴ Tel(le) que visé(e) à l'article 54, paragraphe 2, point a) ou b), du règlement financier.

1.4.3. *Résultat(s) et incidence(s) attendu(s)*

Préciser les effets que la proposition/l'initiative devrait avoir sur les bénéficiaires/la population visée.

La mise en place d'un contrôleur des garanties de procédure devrait déboucher sur:

- une protection renforcée des droits procéduraux des personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF;
- un meilleur contrôle du respect des dispositions procédurales relatives aux enquêtes;
- un contrôle ex-post, par le contrôleur des garanties de procédure, agissant sur la base d'une plainte, du respect des garanties de procédure de toute personne concernée par une enquête de l'OLAF;
- l'autorisation préalable par le contrôleur de certaines mesures d'enquête concernant les membres des institutions de l'Union européenne (vérification de la légalité et examen de la question de savoir si les mêmes objectifs pourraient être atteints par des moyens moins intrusifs).

1.4.4. *Indicateurs de résultats et d'incidences*

Préciser les indicateurs permettant de suivre la réalisation de la proposition/de l'initiative.

- Traitement rapide des plaintes par le contrôleur
- Octroi rapide par le contrôleur de l'autorisation demandée par l'OLAF pour inspecter les bureaux et/ou effectuer des copies de documents des membres des institutions de l'Union européenne

1.5. **Justification(s) de la proposition/de l'initiative**

1.5.1. *Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme*

Grâce à la mise en place du contrôleur des garanties de procédure, les personnes concernées par les enquêtes internes ou externes de l'OLAF bénéficieront d'une procédure supplémentaire de plainte contre d'éventuelles violations de leurs droits procéduraux. La mise en place du contrôleur permettra également de renforcer la perception de la responsabilité de l'OLAF.

Le contrôleur autorisera également l'OLAF à inspecter les bureaux et à effectuer des copies de documents, ce qui permettra de tenir compte de la manière particulière dont les membres des institutions de l'Union européenne ont été élus ou nommés.

1.5.2. *Valeur ajoutée de l'intervention de l'UE: Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme*

L'OLAF est un organe de l'Union européenne et, par conséquent, tout mécanisme de contrôle supplémentaire devrait être établi au même niveau. Le contrôleur des garanties de procédure assurera le plus haut niveau de protection des droits procéduraux, tout en limitant au maximum les incidences éventuelles sur la durée et l'efficacité des enquêtes de l'OLAF. Il vérifiera aussi la légalité de certaines mesures d'enquête concernant les membres des institutions de l'Union européenne et examinera la question de savoir si le même résultat pourrait être obtenu par des moyens moins intrusifs. Cette approche est justifiée par le statut particulier des membres des institutions de l'Union européenne, par la façon dont ils ont été élus ou nommés, ainsi que par leur indépendance statutaire.

1.5.3. *Leçons tirées d'expériences similaires*

Le **conseiller-auditeur** dans les procédures de concurrence offre aux entreprises faisant l'objet d'une l'enquête un moyen efficace de déposer plainte contre une éventuelle violation par la Commission de certains droits procéduraux. Le contrôleur des garanties de procédure offrira aux personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF un mécanisme d'examen s'inspirant de celui en place dans le domaine de la concurrence et adapté au cadre juridique des enquêtes antifraude.

Des **propositions** visant à mettre en place une telle procédure de plainte, externe à l'OLAF, ont déjà été discutées dans le passé. Dans sa précédente proposition visant à modifier le règlement (CE) n° 1073/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF - COM(2006) 244 final, la Commission avait introduit la notion de «conseiller réviseur», puis, dans sa proposition modifiée de 2011 - COM(2011) 135, la notion de «procédure de contrôle». Les deux notions proposées visaient à garantir un contrôle rapide du respect des droits procéduraux des personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF. Toutefois, aucune de ces propositions n'a été jugée acceptable par le législateur en raison des difficultés à concilier un degré élevé d'indépendance de l'OLAF avec la nécessité d'un bon rapport coût/efficacité et de la neutralité des coûts.

La Commission propose aujourd'hui la mise en place d'un contrôleur des garanties de procédure qui sera indépendant, mais rattaché administrativement à la Commission. Les services du contrôleur jouiront d'une garantie de totale indépendance vis-à-vis de l'OLAF, de la Commission et des autres institutions de l'Union.

Le règlement OLAF révisé, qui est entré en vigueur en octobre 2013, prévoit un ensemble de droits procéduraux pour les personnes concernées par les enquêtes internes et externes de l'OLAF, ainsi que pour les témoins.

1.5.4. *Compatibilité et synergie éventuelle avec d'autres instruments appropriés: Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme*

Le règlement OLAF n° 883/2013 était destiné à renforcer la gouvernance de l'OLAF, en consolidant les droits procéduraux dans les enquêtes internes et externes de l'Office ainsi que ses échanges d'informations tant avec les institutions qu'avec les administrations des États membres. La création des services du contrôleur vient compléter les dispositions du règlement n° 883/2013 par un mécanisme de traitement indépendant des plaintes concernant les droits prévus dans ledit règlement.

L'initiative est également compatible et cohérente avec le règlement portant création du Parquet européen [COM(2013) 534 final]. La création du Parquet européen (EPPO) modifiera profondément la manière dont sont effectuées dans l'Union les enquêtes concernant la fraude ou toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. À l'avenir, l'instruction concernant tout comportement délictueux relevant de la compétence de l'EPPO sera dirigée par ce dernier en tant qu'instance chargée des poursuites et non, comme c'est le cas aujourd'hui, par l'OLAF, qui mène des enquêtes administratives. Cette modification supposera, pour les personnes faisant l'objet d'une enquête de l'EPPO, l'application des garanties de procédure caractéristiques d'un organe juridictionnel. Le renforcement des garanties de procédure des personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF grâce à la mise en place d'un contrôleur des garanties de procédure constitue, dans une certaine mesure, une étape préparatoire à la création de l'EPPO.

1.6. Durée et incidence financière

- Proposition/initiative à **durée limitée**
 - Proposition/initiative en vigueur à partir de [JJ/MM]AAAA jusqu'en [JJ/MM]AAAA
 - Incidence financière de AAAA jusqu'en AAAA
- Proposition/initiative à **durée illimitée**
 - Mise en œuvre avec une période de montée en puissance de AAAA jusqu'en AAAA,
 - puis un fonctionnement en rythme de croisière au-delà.

1.7. Mode(s) de gestion prévu(s)⁵

À partir du budget 2014

- Gestion directe** par la Commission
 - dans ses services, y compris par l'intermédiaire de son personnel dans les délégations de l'Union;
 - par les agences exécutives;
- Gestion partagée** avec les États membres
- Gestion indirecte** en confiant des tâches d'exécution budgétaire:
 - à des pays tiers ou aux organismes qu'ils ont désignés;
 - à des organisations internationales et à leurs agences (à préciser);
 - à la BEI et au Fonds européen d'investissement;
 - aux organismes visés aux articles 208 et 209 du règlement financier;
 - à des organismes de droit public;
 - à des organismes de droit privé investis d'une mission de service public, pour autant qu'ils présentent les garanties financières suffisantes;
 - à des organismes de droit privé d'un État membre qui sont chargés de la mise en œuvre d'un partenariat public-privé et présentent les garanties financières suffisantes;
 - à des personnes chargées de l'exécution d'actions spécifiques relevant de la PESC, en vertu du titre V du traité sur l'Union européenne, identifiées dans l'acte de base concerné.
- *Si plusieurs modes de gestion sont indiqués, veuillez donner des précisions dans la partie «Remarques».*

Remarques

⁵ Les explications sur les modes de gestion ainsi que les références au règlement financier sont disponibles sur le site BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_fr.html.

2. MESURES DE GESTION

2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu

2.1.1. *Préciser la fréquence et les conditions de ces dispositions. Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme*

Le contrôleur des garanties de procédure rend compte chaque année de son activité au Parlement européen, au Conseil, à la Commission, au comité de surveillance et à l'Office.

2.2. Système de gestion et de contrôle

2.2.1. *Risque(s) identifié(s) Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme*

- Éventuel manque d'indépendance du contrôleur.
- Éventuel manque de personnel au sein de son secrétariat.

2.2.2. *Informations concernant le système de contrôle interne mis en place Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme*

Compte tenu de l'exigence d'indépendance, le contrôleur devra être soumis aux 16 normes de contrôle interne de la Commission, l'accent étant mis sur la protection des données. Il devra ensuite faire l'objet de vérifications et d'évaluations par le service d'audit interne de la Commission. Enfin, un contrôle ex post pourra être effectué par la Cour des comptes européenne.

2.2.3. *Estimation du coût-bénéfice des contrôles et évaluation du niveau attendu de risque d'erreur. Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme*

À déterminer après accord sur le système de contrôle (IAS).

2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

Préciser les mesures de prévention et de protection existantes ou envisagées.

Les activités du contrôleur des garanties de procédure et celles du comité de surveillance sont clairement séparées, ainsi que les secrétariats des deux structures.

3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)

- Lignes budgétaires existantes

Dans l'ordre des rubriques du cadre financier pluriannuel et des lignes budgétaires.

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Participation			
		Numéro [...] [Libellé.....] – À compléter après accord de la DG à laquelle le contrôleur sera rattaché	CD/CND ⁽⁶⁾	de pays AELE ⁷	de pays candidats ⁸	de pays tiers
	[...][XX.YY.YY.YY]	CD/CND	NON	NON	NON	NON

- Nouvelles lignes budgétaires, dont la création est demandée

Dans l'ordre des rubriques du cadre financier pluriannuel et des lignes budgétaires.

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Participation			
		Numéro [...] [Libellé.....] – À compléter après accord de la DG à laquelle le contrôleur sera rattaché	CD/CND	de pays AELE	de pays candidats	de pays tiers
	[...][XX.YY.YY.YY]		OUI/N ON	OUI/NO N	OUI/N ON	OUI/NON

⁶ CD = crédits dissociés / CND = crédits non dissociés.

⁷ AELE: Association européenne de libre-échange.

⁸ Pays candidats et, le cas échéant, pays candidats potentiels des Balkans occidentaux.

3.2. Incidence estimée sur les dépenses

[Cette partie est à compléter en utilisant la [feuille de calcul sur les données budgétaires de nature administrative](#) (second document de l'annexe à cette fiche financière) à charger dans CISNET pour les besoins de la consultation interservices.]

3.2.1. Synthèse de l'incidence estimée sur les dépenses

En millions d'euros (à la 3^e décimale)

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Numéro	[...][Libellé.....]
--	--------	-----------------------------

DG: <.....>			Année N ⁹	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)			TOTAL
• Crédits opérationnels										
Numéro de ligne budgétaire	Engagements	(1)								
	Paiements	(2)								
Numéro de ligne budgétaire	Engagements	(1a)								
	Paiements	(2a)								
Crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques ¹⁰										
Numéro de ligne budgétaire		(3)								
TOTAL des crédits pour la DG <....>	Engagements	=1+1a +3								
	Paiements	=2+2a								

⁹ L'année N est l'année du début de la mise en œuvre de la proposition/de l'initiative.

¹⁰ Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

		+3								
--	--	----	--	--	--	--	--	--	--	--

• TOTAL des crédits opérationnels	Engagements	(4)								
	Paiements	(5)								
• TOTAL des crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques		(6)								
TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE <....> du cadre financier pluriannuel	Engagements	=4+ 6								
	Paiements	=5+ 6								

Si plusieurs rubriques sont concernées par la proposition/l'initiative:

• TOTAL des crédits opérationnels	Engagements	(4)								
	Paiements	(5)								
• TOTAL des crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques		(6)								
TOTAL des crédits pour les RUBRIQUES 1 à 4 du cadre financier pluriannuel (Montant de référence)	Engagements	=4+ 6								
	Paiements	=5+ 6								

Rubrique du cadre financier pluriannuel	5	«Dépenses administratives»
--	----------	----------------------------

En millions d'euros (à la 3^e décimale)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
DG: <...> - à déterminer								
• Ressources humaines		0,198	0,396	0,396	0,396	0,396	0,396	2,178
▪ Autre coût de fonctionnement (conseiller spécial et suppléant)		0,045	0,090	0,090	0,090	0,090	0,090	0,495
• Autre dépense administrative		0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,06
TOTAL DG <...>	Crédits	0,253	0,496	0,496	0,496	0,496	0,496	2,733

TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel	(Total engagements = Total paiements)	0,253	0,496	0,496	0,496	0,496	0,496	2,733
--	---------------------------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

En millions d'euros (à la 3^e décimale)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
TOTAL des crédits pour les RUBRIQUES 1 à 5 du cadre financier pluriannuel	Engagements	0,253	0,496	0,496	0,496	0,496	0,496	2,733
	Paiements	0,253	0,496	0,496	0,496	0,496	0,496	2,733

3.2.2. Incidence estimée sur les crédits opérationnels

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits opérationnels
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de crédits opérationnels, comme expliqué ci-après:

Crédits d'engagement en millions d'euros (à la 3e décimale)

Indiquer les objectifs et les réalisations ↓			Année N		Année N+1		Année N+2		Année N+3		Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)						TOTAL		
	RÉALISATIONS (outputs)																		
	Type ¹¹	Coût moyen	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre total
OBJECTIF SPÉCIFIQUE n° 1 ¹² ...																			
- Réalisation																			
- Réalisation																			
- Réalisation																			
Sous-total objectif spécifique n° 1																			
OBJECTIF SPÉCIFIQUE n° 2...																			
- Réalisation																			
Sous-total objectif spécifique n° 2																			
COÛT TOTAL																			

¹¹ Les réalisations se réfèrent aux produits et services qui seront fournis (par exemple: nombre d'échanges d'étudiants financés, nombre de km de routes construites, etc.).

¹² Tel que décrit dans la partie I.4.2. «Objectif(s) spécifique(s)...».

3.2.3. Incidence estimée sur les crédits de nature administrative

3.2.3.1. Synthèse

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits de nature administrative.
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de crédits de nature administrative, comme expliqué ci-après:

En millions d'euros (à la 3^e décimale)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
--	------	------	------	------	------	------	-------

RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel							
Ressources humaines	0,198	0,396	0,396	0,396	0,396	0,396	2,178
Autre coût de fonctionnement (conseiller spécial et suppléant)	0,045	0,090	0,090	0,090	0,090	0,090	0,495
Autre dépense administrative	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,06
Sous-total RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel	0,253	0,496	0,496	0,496	0,496	0,496	2,733

TOTAL	0,253	0,496	0,496	0,496	0,496	0,496	2,733
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Les besoins en crédits de nature administrative seront couverts par les crédits de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés le cas échéant par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et à la lumière des contraintes budgétaires existantes.

Les chiffres de la rubrique «Ressources humaines» correspondent au coût entraîné par le recrutement de 2 membres du personnel de grade AD et de 1 membre du personnel de grade AST/SC, le chiffre de la première année étant moitié moins élevé, puisque la charge de travail ne devrait pas être importante au cours de la première année d'existence du contrôleur.

Les chiffres de la rubrique «Autre coût de fonctionnement» correspondent au coût du contrôleur, qui aura le statut de conseiller spécial de grade AD15 et sera rémunéré en fonction du nombre de jours de travail effectivement accomplis. Est également inclus le coût du suppléant, qu'il n'est pas nécessaire d'indiquer séparément et qui ne constitue pas un coût supplémentaire puisque le suppléant ne sera appelé qu'à remplacer le contrôleur, qui ne recevra donc pas de rémunération.

Au vu de la charge de travail attendue, le temps partiel prévu pour le contrôleur (et son suppléant) est estimé correspondre à 25 pour cent du temps plein mensuel ordinaire pour la première année d'activité (5,5 jours par mois) et à 50 pour cent par la suite (11 jours par mois).

Il est également prévu 2 jours de mission par mois.

3.2.3.2. Besoins estimés en ressources humaines

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de ressources humaines.
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de ressources humaines, comme expliqué ci-après:

Estimation à exprimer en équivalents temps pleins

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
XX 01 01 01 (au siège et dans les bureaux de représentation de la Commission)	1,5	3	3	3	3	3
XX 01 01 02 (en délégation)						
XX 01 05 01 (recherche indirecte)						
10 01 05 01 (recherche directe)						
• Personnel externe (en équivalent temps plein: ETP)¹³						
XX 01 02 01 (AC, END, INT de l'enveloppe globale)						
XX 01 02 02 (AC, AL, END, INT et JED dans les délégations)						
XX 01 04 yy ¹⁴	- au siège					
	- en délégation					
XX 01 05 02 (AC, END, INT sur recherche indirecte)						
10 01 05 02 (AC, END, INT sur recherche directe)						
Autres lignes budgétaires 25 01 02 03	0,25	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
TOTAL	1,75	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5

XX est le domaine politique ou le titre concerné.

Les besoins en ressources humaines seront couverts par les effectifs de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés le cas échéant par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et à la lumière des contraintes budgétaires existantes.

Description des tâches à effectuer:

Fonctionnaires et agents temporaires	Recevoir et examiner les plaintes relatives à leurs droits procéduraux déposées par les personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF.
Personnel externe	

¹³ AC = agent contractuel; AL = agent local; END = expert national détaché; INT = intérimaire; JED = jeune expert en délégation.

¹⁴ Sous-plafonds de personnel externe financés sur crédits opérationnels (anciennes lignes «BA»).

3.2.4. *Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel*

- La proposition/l’initiative est compatible avec le cadre financier pluriannuel actuel.
- La proposition/l’initiative nécessite une reprogrammation de la rubrique concernée du cadre financier pluriannuel.

Expliquez la reprogrammation requise, en précisant les lignes budgétaires concernées et les montants correspondants.

- La proposition/l’initiative nécessite le recours à l’instrument de flexibilité ou la révision du cadre financier pluriannuel¹⁵.

Expliquez le besoin, en précisant les rubriques et lignes budgétaires concernées et les montants correspondants.

3.2.5. *Participation de tiers au financement*

- La proposition/l’initiative ne prévoit pas de cofinancement par des tierces parties.
- La proposition/l’initiative prévoit un cofinancement estimé ci-après:

Crédits en millions d’euros (à la 3e décimale)

	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Insérer autant d’années que nécessaire, pour refléter la durée de l’incidence (cf. point 1.6)			Total
Préciser l’organisme de cofinancement								
TOTAL cofinancés								

¹⁵ Voir points 19 et 24 de l’accord interinstitutionnel (pour la période 2007-2013)

3.3. Incidence estimée sur les recettes

- La proposition/l'initiative est sans incidence financière sur les recettes.
- La proposition/l'initiative a une incidence financière décrite ci-après:
 - sur les ressources propres
 - sur les recettes diverses

En millions d'euros (à la 3^e décimale)

Ligne budgétaire de recette:	Montants inscrits pour l'exercice en cours	Incidence de la proposition/de l'initiative ¹⁶				
		Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)
Article						

Pour les recettes diverses qui seront «affectées», préciser la(les) ligne(s) budgétaire(s) de dépense concernée(s).

Préciser la méthode de calcul de l'effet sur les recettes.

¹⁶ En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles (droits de douane, cotisations sur le sucre), les montants indiqués doivent être des montants nets, c'est-à-dire des montants bruts après déduction de 25 % de frais de perception.