

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

## **Décision dans l'affaire 1450/2007/(WP)BEH - Allégation d'insuffisance d'examen de l'applicabilité d'une directive sur les marchés publics**

Décision

**Affaire** 1450/2007/(WP)BEH - **Ouvert le** 22/06/2007 - **Recommandation le** 21/07/2009 - **Décision le** 13/09/2010

La plainte a été déposée par un journaliste. En 2002, celui-ci a contacté le président de la Commission européenne pour l'avertir de certaines irrégularités alléguées relatives à l'acquisition par le Parlement européen du bâtiment dit D3 à Bruxelles. Sur la base des informations fournies par le plaignant, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a ouvert une enquête. En 2006, l'OLAF a clôturé l'affaire sans suite, mais a recommandé (i) de fournir au Parlement une copie du rapport final de l'OLAF et (ii) d'informer le plaignant des résultats de l'enquête.

Dans sa plainte au médiateur, le plaignant soulignait diverses lacunes dans l'enquête de l'OLAF, ainsi que dans sa correspondance avec lui au sujet de cette affaire. En particulier, il alléguait qu'au cours de son enquête, l'OLAF n'avait pas examiné sérieusement et objectivement l'applicabilité de la directive 92/50/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services («la directive»).

Selon lui, l'OLAF affirmait qu'il avait effectivement examiné l'applicabilité de la directive au cours de son enquête administrative. Néanmoins, l'Office déclarait également que, dans la mesure où aucune irrégularité n'avait été clairement établie durant son enquête, il n'était pas nécessaire de procéder à un examen approfondi supplémentaire pour vérifier si la directive était ou non applicable.

Le médiateur a estimé que l'OLAF avait bien omis d'examiner sérieusement et objectivement l'applicabilité de la directive. Par conséquent, le médiateur a émis un projet de recommandation invitant l'OLAF à reconsidérer les résultats de son enquête à la lumière de l'applicabilité de la



directive.

Dans son avis détaillé, l'OLAF a insisté sur le fait qu'il avait effectué son enquête correctement et avec toute la diligence requise. En même temps, il indiquait que, sur la base du projet de recommandation du médiateur et d'un communiqué de presse y afférent, il avait procédé à une nouvelle évaluation de l'affaire. Il affirmait, en outre, qu'il avait nommé un enquêteur pour procéder à une « *évaluation de l'information initiale* » à cette fin. Compte tenu de ce contexte, le médiateur a considéré que l'OLAF avait pris des mesures en vue de réexaminer l'applicabilité de la directive et avait, dès lors, accepté implicitement son projet de recommandation. Il a, dès lors, clôturé l'affaire.

## LES ANTÉCÉDENTS DE LA PLAINTÉ

1. Le bâtiment D3 du Parlement à Bruxelles a fait l'objet d'un contrat de location à long terme entre le Parlement et le propriétaire du bâtiment, signé en 1992. Le contrat donnait au Parlement la possibilité d'acheter ledit bâtiment. Le Parlement a exercé cette option d'achat en 1998. Le présent grief porte sur le financement de l'acquisition du bâtiment D3 par le Parlement.
2. En 2002, le plaignant, journaliste, a contacté le président de la Commission européenne et l'a alerté de certaines irrégularités présumées liées à l'acquisition du bâtiment D3 du Parlement, qui pourraient avoir d'éventuelles implications pénales. Selon le plaignant, en 1998, le secrétaire général du Parlement a chargé une entreprise du financement de l'acquisition du bâtiment, sans publier d'appel d'offres. Il l'a fait, malgré la grande échelle financière de l'opération.
3. Sur la base des informations fournies par le plaignant, l'OLAF a ouvert une enquête (OF/2003/0026), au cours de laquelle des témoins et des experts ont été entendus et consultés. Le 11 août 2006, l'OLAF a clôturé l'affaire et recommandé de ne pas donner d'autres suites, à l'exception i) de fournir au Parlement une copie du rapport final de l'OLAF et ii) d'informer le plaignant des résultats de l'enquête.
4. Le 1er septembre 2006, le plaignant a demandé l'accès i) au rapport final de l'affaire, ii) au rapport intermédiaire de l'OLAF et iii) à l'avis d'un expert juridique consulté dans le cadre de l'enquête. L'OLAF a accordé l'accès aux versions anonymisées du rapport final et de l'avis de l'expert. En ce qui concerne le rapport intermédiaire, l'OLAF s'est fondé sur un certain nombre d'exceptions figurant à l'article 4 du règlement no 1049/2001 [1] et a déclaré qu'il ne pouvait pas le divulguer.
5. Dans une lettre datée du 27 septembre 2006, le plaignant a posé à l'OLAF un certain nombre de questions relatives à son enquête. Il demande également l'accès à un certain nombre de documents supplémentaires. Par lettre du 19 octobre 2006, l'OLAF l'a informé qu'il répondrait séparément aux différentes questions dans un délai de six semaines.



6. Le 29 octobre 2006, le plaignant a présenté une demande confirmative d'accès aux documents qu'il avait demandés le 27 septembre 2006. Le 30 octobre 2006, il a reçu une lettre datée du 23 octobre 2006, l'informant qu'en raison du grand nombre de documents auxquels il demandait accès, le délai de traitement de sa demande devrait être prolongé de quinze jours ouvrables. Toutefois, il n'a reçu aucune autre correspondance de la part de l'OLAF.

7. Le 21 mai 2007, le plaignant s'est adressé au Médiateur.

## L'OBJET DE L'ENQUÊTE

8. Dans sa plainte auprès du Médiateur, le plaignant a formulé les allégations suivantes:

(1) Dans son enquête sur le financement du bâtiment D3 du Parlement, l'OLAF n'a pas examiné sérieusement et objectivement l'applicabilité de la directive 92/50/CEE [2] (ci-après la «directive») relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de services.

(2) L'OLAF n'a pas examiné l'incidence possible de cette affaire sur les intérêts financiers de la Communauté.

(3) L'OLAF n'a pas indiqué les règles selon lesquelles l'offre du plaignant de répondre aux questions de l'OLAF dans le cadre d'une procédure écrite pouvait être rejetée.

(4) L'OLAF n'a pas traité correctement sa demande d'accès aux documents du 27 septembre 2006.

(5) L'OLAF a rejeté à tort sa demande d'accès au rapport intermédiaire (« *Zwischenbericht* »), que l'OLAF a dû adresser au comité de surveillance de l'OLAF neuf mois après l'ouverture de son enquête.

9. Le 21 décembre 2007, le plaignant a présenté ses observations sur l'avis de l'OLAF (voir point 10 ci-dessous). À cette occasion, il a présenté les allégations suivantes.

(6) L'OLAF n'a pas réagi à sa lettre du 27 septembre 2007, dans laquelle il avait demandé à l'OLAF de supprimer de son rapport d'affaire final certains passages le concernant.

(7) L'OLAF n'a pas fourni d'explications sur certaines questions relatives à son enquête, bien que, dans sa lettre du 19 octobre 2006, il ait annoncé qu'il le ferait.

(8) Dans sa correspondance avec le plaignant, l'OLAF n'a pas répondu à l'offre du plaignant de répondre aux questions de l'OLAF dans le cadre d'une procédure écrite.



## L'ENQUÊTE

10. La plainte a été transmise au directeur général de l'OLAF pour avis. L'avis de l'OLAF a été transmis au plaignant avec une invitation à présenter des observations, qu'il a envoyées le 21 décembre 2007. À la lumière de ses observations, de nouvelles enquêtes du Médiateur se sont avérées nécessaires. Ainsi, dans une lettre datée du 11 juin 2008, le Médiateur a demandé à l'OLAF de lui fournir des informations complémentaires concernant les allégations initiales du plaignant. Dans la même lettre, le Médiateur a également demandé à l'OLAF un avis sur les autres allégations, que le plaignant a formulées dans ses observations sur l'avis de l'OLAF.

11. L'avis complémentaire de l'OLAF, qui traitait des autres allégations du plaignant, ainsi que de la demande d'informations complémentaires du Médiateur, a été transmis au plaignant avec une invitation à formuler des observations. Le 17 octobre 2008, le requérant a envoyé ses observations.

12. Dans sa lettre du 17 octobre 2008, le plaignant a notamment informé le Médiateur que, le 18 septembre 2008, le Contrôleur européen de la protection des données avait décidé que l'OLAF devait corriger les informations contenues dans son rapport final concernant le plaignant. Dans ce contexte, le plaignant a expliqué qu'il n'était pas nécessaire de poursuivre sa sixième allégation.

13. Le 28 mai 2009, les services du Médiateur ont contacté le plaignant par téléphone pour discuter de la possibilité d'une solution à l'amiable.

14. Le 21 juillet 2009, après avoir conclu qu'une solution à l'amiable n'était pas possible et que la prochaine étape appropriée était un projet de recommandation, le Médiateur a adressé un projet de recommandation à l'OLAF et lui a demandé d'envoyer un avis circonstancié.

15. Dans une lettre datée du 16 octobre 2010, l'OLAF a informé le Médiateur qu'il avait désigné un enquêteur pour procéder à une « *évaluation des informations initiales* ». À la lumière de nouveaux faits matériels de nature à modifier l'issue de l'affaire OF/2003/0026, l'enquêteur préparerait une recommandation quant à l'ouverture ou non d'une affaire. L'OLAF a également fait référence au titre du communiqué de presse no 17/2009 du 17 septembre 2009 (« *le Médiateur demande une enquête sur le financement des bâtiments du Parlement européen* ») que le Médiateur a publié à la suite de son projet de recommandation à l'OLAF. L'OLAF a souligné que l'affaire OF/2003/0026 concernait un seul bâtiment du Parlement. Compte tenu du pluriel utilisé dans le titre du communiqué de presse, l'OLAF a demandé au Médiateur de lui fournir toute information pertinente qu'il pourrait avoir concernant le financement d'autres bâtiments du Parlement. L'OLAF a également fait référence au manuel de l'OLAF et a indiqué qu'une décision de réouverture d'une enquête ne pouvait être prise que lorsque de nouveaux faits matériels de nature à modifier le résultat de l'enquête précédente ont été portés à l'attention de l'OLAF. Dans ce contexte, l'OLAF a demandé au Médiateur de lui fournir toute information de ce type qu'il pourrait avoir.

16. Dans sa réponse du 16 novembre 2009, le Médiateur a souligné que, dans sa lettre du 21



juillet 2009, il avait demandé à l'OLAF d'envoyer un avis circonstancié *sur son projet de recommandation*, mais pas sur son communiqué de presse y afférent. En ce qui concerne ce dernier point, le Médiateur a expliqué qu'il couvrait à la fois la présente affaire et la plainte 793/2007/(WP)BEH concernant le Parlement européen. Il a déclaré que les communiqués de presse en tant que tels ne sont pas adressés à l'institution ou à l'organe faisant l'objet d'une enquête du Médiateur, mais plutôt à des publics non spécialisés. Dans ce contexte, il souligne que le terme « *enquête* », qui a été utilisé dans le titre de son communiqué de presse, ne doit pas être compris dans un sens technique comme se référant uniquement à l'affaire concernant l'OLAF. En ce qui concerne la plainte 793/2007/(WP)BEH, le Médiateur a demandé au Parlement de clarifier certaines déclarations qu'il a faites concernant d'autres de ses bâtiments. Pour cette raison, il a estimé que la forme plurielle utilisée dans le titre de son communiqué de presse était à la fois justifiée et appropriée. Il rappelle également que l'OLAF et le Parlement ont été informés à l'avance du contenu du communiqué de presse publié après l'envoi des projets de recommandations du Médiateur aux deux institutions.

17. En ce qui concerne sa demande de communication d'informations sur de nouveaux faits matériels susceptibles d'être pertinents pour l'OLAF dans l'affaire OF/2003/0026, le Médiateur a renvoyé l'OLAF au texte de son projet de recommandation, qui expose tous les faits pertinents et son appréciation. Il a indiqué que ce sont donc ces faits et cette appréciation que l'OLAF a été invité à examiner dans son avis circonstancié. Il note également que, en ce qui concerne les autres bâtiments du Parlement, son projet de recommandation dans l'affaire 793/2007/(WP)BEH pourrait également intéresser l'OLAF. Une copie de ce texte a donc été mise à la disposition de l'OLAF. Le Médiateur a enfin indiqué que toutes les informations dont il disposait avaient été incluses dans son projet de recommandation et qu'il ne disposait d'aucune autre information concernant cette affaire qui pourrait être pertinente pour l'OLAF.

18. L'OLAF a transmis son avis circonstancié le 5 novembre 2009, qui a ensuite été transmis au plaignant pour observations éventuelles. Le plaignant a envoyé des observations le 26 janvier 2010.

19. Les 19 octobre et 6 novembre 2009, le plaignant a transmis au Médiateur deux lettres qu'il avait adressées à l'OLAF au sujet des projets de recommandations du Médiateur dans la présente affaire et dans la plainte 793/2007/(WP)BEH contre le Parlement européen.

## **ANALYSE ET CONCLUSIONS DU MÉDIATEUR**

### **Remarques préliminaires**

20. Étant donné que le plaignant a déclaré qu'il n'était pas nécessaire de poursuivre sa sixième allégation, l'Ombudsman a compris qu'il souhaitait abandonner cette allégation. La présente décision ne traite donc que des allégations du plaignant (1)-(5) et (7)-(8).

21. Étant donné que les troisième et huitième allégations du plaignant portent toutes deux sur la



position de l'OLAF sur la proposition de «procédure écrite» présentée par le plaignant, il a semblé utile de les traiter ensemble.

## A. Défaut allégué d'examiner l'applicabilité de la directive 92/50/CEE (première allégation du plaignant)

### *Remarques préliminaires*

22. Dans ses observations sur les autres observations présentées par l'OLAF, le plaignant a souligné que l'OLAF citait à tort le procès-verbal d'une réunion du bureau du Parlement. Le procès-verbal relatif à la participation du maître d'ouvrage au refinancement faisait référence à une « *pratique irrégulière* », tandis que, dans ses observations complémentaires, l'OLAF parlait d'une « *pratique régulière* » (« *nach gängiger Praxis* »). Le Médiateur a comparé la version originale anglaise avec la traduction allemande des observations supplémentaires de l'OLAF. Il est apparu que la traduction allemande s'écartait de la version originale anglaise, étant donné que la première mentionnait une pratique régulière, tandis que la seconde faisait référence à une pratique irrégulière. Étant donné que la version anglaise originale correspondait aux informations contenues dans le rapport final de l'OLAF, le Médiateur a estimé que la version anglaise faisait autorité, alors que la traduction allemande était apparemment affectée par une erreur de traduction. Le plaignant a reçu la version anglaise originale des observations supplémentaires de l'OLAF. Dans ce contexte, le Médiateur a considéré la version anglaise des autres observations de l'OLAF comme base de son examen de la question en cause.

### *Arguments présentés au Médiateur*

23. Le plaignant a allégué que, dans le cadre de son enquête sur le financement de l'acquisition du bâtiment D3 du Parlement, l'OLAF n'a pas examiné sérieusement et objectivement l'applicabilité de la directive.

24. À l'appui de son allégation, il a fait valoir que l'OLAF avait consulté un expert externe, qui a conclu qu'il n'y avait aucune raison de supposer que la directive n'était pas applicable au financement de l'acquisition du bâtiment D3 du Parlement. Néanmoins, dans son rapport final, l'OLAF a déclaré que l'applicabilité de la directive était « *à tout le moins discutable* ». Dans sa lettre adressée à l'OLAF le 27 septembre 2006, à laquelle il a fait référence dans sa plainte, le plaignant a, en substance, indiqué que, en n'organisant pas de procédure d'appel d'offres pour le marché de refinancement du bâtiment D3, le Parlement a violé la directive.

25. Dans son avis, l'OLAF a indiqué que, ainsi qu'il ressort du rapport final, il avait examiné l'applicabilité de la directive au cours de son enquête administrative. Elle a estimé que l'allégation du plaignant n'était pas étayée par des éléments de preuve et que la question de l'applicabilité de la directive avait été abordée.

26. Dans ses observations, le plaignant a fait observer que l'OLAF n'avait nullement commenté les déclarations faites dans sa lettre du 27 septembre 2006, auxquelles il faisait référence dans



sa plainte. Il a fait valoir que, dans le cadre de l'enquête de l'OLAF, les déclarations qu'il a faites ont fait l'objet d'une analyse sérieuse et objective par un expert externe. L'expert externe a conclu qu'il fallait s'attendre à l'application de la directive. Toutefois, les déclarations faites par des personnes entendues par l'OLAF dans le cadre de son enquête n'auraient pas fait l'objet d'une analyse sérieuse et objective. En conséquence, l'OLAF a conclu que l'applicabilité de la directive était « *au moins discutable* ».

27. Le plaignant a également réitéré les déclarations contenues dans sa lettre du 27 septembre 2006 selon lesquelles, en ce qui concerne le financement du bâtiment D3, le contrat entre le Parlement et le promoteur imposait à ce dernier, en tant qu'intermédiaire, d'effectuer deux services: D'une part, consulter les marchés financiers et, d'autre part, agir en tant que débiteur provisoire vis-à-vis des banques prêteuses.

28. Le plaignant a en outre noté que, dans le rapport final de l'affaire, l'un des témoins entendus par l'OLAF a été cité comme disant que, si, en dehors d'une éventuelle indemnité, aucun prix supplémentaire n'est payé pour un tel service, un tel accord ne devrait pas être considéré comme un contrat de services financiers au sens de la directive [3]. Le témoin a expliqué en outre que, en l'espèce, le promoteur n'a reçu qu'une indemnité de 2500000 BEF (environ 62 000 EUR). Le plaignant a estimé que la déclaration du témoin contredisait la directive, qui, selon son libellé clair, s'appliquait aux contrats de services financiers conclus en même temps que, avant ou après le contrat d'acquisition ou de location de terrains, de bâtiments existants ou d'autres biens immobiliers, sous quelque forme que ce soit (article 1er, sous a), iii), de la directive). Cependant, l'OLAF n'a apparemment pas confronté le témoin à cette situation juridique.

29. De plus, le plaignant a fait valoir que le montant relativement faible de l'indemnité n'était dû qu'au fait que le promoteur s'était retiré du contrat après une courte période de temps. Toutefois, si le contrat avait été exécuté pendant 10 ans, comme stipulé, un montant de millions de dollars aurait été dû. Encore une fois, selon le plaignant, l'OLAF n'a pas confronté le témoin à cet aspect. Même si l'on devait supposer que ledit contrat ne prévoyait effectivement qu'une indemnité de 62 000 EUR, une procédure d'appel d'offres aurait dû être organisée, conformément à l'article 57 du règlement financier, tel qu'il se présentait à ce moment-là.

30. Enfin, le plaignant a souligné un certain nombre d'autres aspects que, selon lui, l'OLAF n'a pas pris en considération au cours de son enquête. Selon une déclaration faite par un vice-président du Parlement à l'époque, il était une pratique irrégulière pour un promoteur d'être utilisé pour la fourniture de services financiers après la fin du bâtiment, bien que ce soit la pratique actuelle pendant la phase de construction. De même, l'OLAF a accepté la déclaration du secrétaire général du Parlement selon laquelle i) l'application formelle de la directive a été évitée afin de gagner du temps et ii) le raccourcissement des délais était le seul écart substantiel par rapport à la directive. Toutefois, en ce qui concerne ce dernier aspect, le plaignant a souligné que, compte tenu de la possibilité d'une procédure d'urgence (article 20 de la directive), il n'était pas nécessaire de s'écarter des délais prévus par la directive. En outre, selon l'avis du témoin expert, le secrétaire général du Parlement s'est écarté des règles de la directive à plus d'un égard. Il ne ressortait pas du rapport final de l'OLAF qu'il s'était enquêté



davantage sur cet aspect.

31. Dans sa réponse à la demande d'informations complémentaires du Médiateur, l'OLAF a expliqué que l'indemnité d'environ 62 000 EUR n'était pas mentionnée dans les observations du plaignant, mais plutôt établie au cours de sa propre enquête. L'OLAF a ensuite déclaré que *«[l]es allégations du plaignant n'ont pas été confirmées, cette «indemnité forfaitaire» en tant que telle n'a pas fait l'objet d'une enquête approfondie. L'OLAF s'est fondé sur sa conclusion — selon laquelle il est «du moins discutable» de considérer qu'il s'agit d'un contrat financier distinct au sens de l'article 1er de la directive — sur la déclaration du témoin expert du service juridique du Parlement, d'une part, et sur sa propre lecture de la directive, d'autre part.*

32. En outre, l'OLAF a souligné que, dans la mesure où aucune irrégularité manifeste n'était établie, la question de savoir si la directive était applicable, tant en droit qu'en l'espèce, ne faisait pas l'objet d'une enquête approfondie. Dans ce contexte, l'OLAF a estimé que les enquêtes internes servaient à établir les faits, ainsi que leur caractère éventuellement irrégulier, en vue de déterminer si ces faits étaient susceptibles de donner lieu à des poursuites disciplinaires et/ou pénales à l'encontre de membres du personnel des institutions. Les enquêtes ne visaient pas à répondre à des questions hypothétiques.

33. En ce qui concerne les déclarations du vice-président de l'époque et de l'expert externe sur l'irrégularité de la pratique poursuivie, l'OLAF a relevé que, selon le vice-président, il s'agissait d'une pratique irrégulière pour le maître d'ouvrage d'être utilisé pour la fourniture de services financiers après la fin du bâtiment. Toutefois, en l'espèce, la situation était différente, étant donné que l'entrepreneur/propriétaire du bâtiment s'est refinancé. En ce qui concerne les déclarations de l'expert externe, l'OLAF a souligné qu'il qualifiait l'opération non seulement d'opération privée, mais de «prêt direct».

34. Dans ses observations sur les observations supplémentaires de l'OLAF, le plaignant a noté que, selon l'OLAF, l'«indemnité forfaitaire» en tant que telle ne faisait pas l'objet d'une enquête approfondie. Néanmoins, dans son rapport final, l'OLAF a fait référence à l'indemnité forfaitaire à l'appui de sa conclusion selon laquelle il était au moins discutable de savoir si le Parlement pouvait qualifier le financement de l'acquisition du bâtiment D3 d'un contrat financier distinct. Cela a confirmé le point de vue selon lequel l'OLAF n'a pas examiné sérieusement et objectivement l'applicabilité de la directive. Au lieu de cela, les conclusions de l'OLAF reposaient sur des déclarations qui n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation sérieuse.

35. Le plaignant a également fait observer que, selon l'OLAF, la question de savoir si la directive s'appliquait ou non était hypothétique. Néanmoins, dans son rapport final, l'OLAF a apparemment accepté la déclaration faite par le secrétaire général du Parlement, selon laquelle le refinancement du bâtiment D3 s'est déroulé sous des contraintes de temps. Là encore, les conclusions de l'OLAF ne pourraient donc pas résister à une évaluation sérieuse. Il note également que l'OLAF n'a pas commenté la nécessité d'organiser une procédure d'appel d'offres, conformément à la version du règlement financier applicable à l'époque.

*L'évaluation du Médiateur aboutissant à un projet de recommandation*



36. Le Médiateur a noté que les parties semblaient être d'accord sur l'applicabilité, en principe, de la directive aux contrats de fourniture de biens et de services, ainsi qu'aux contrats d'achat, de location et de location conclus par le Parlement. Le Médiateur a compris que l'applicabilité de la directive découlait de l'article 56 de l'ancien règlement financier [4] , selon lequel « *chaque institution doit respecter les mêmes obligations que celles qui sont imposées aux organismes des États membres par ces directives* ». Toutefois, il semble y avoir un désaccord sur la question de savoir si le Parlement était tenu d'appliquer la directive en ce qui concerne le financement de l'acquisition de son bâtiment D3.

37. Avant de procéder à une analyse de l'allégation à l'examen, le Médiateur a estimé qu'il était essentiel de rappeler les tâches et les tâches confiées à l'OLAF, notamment au moyen du règlement 1073/1999 [5] . Conformément à l'article 1er, paragraphe 3, du règlement (CE) no 1073/1999, l'OLAF mène des enquêtes administratives aux fins de la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne. À cette fin, elle enquête sur les questions graves relatives à l'exercice de fonctions professionnelles qui constituent un manquement aux obligations des fonctionnaires et autres agents des Communautés susceptibles de donner lieu à des poursuites disciplinaires ou, le cas échéant, pénales. Dans ce contexte, le Médiateur a estimé que les missions de l'OLAF consistent i) à lutter contre les irrégularités (telles que la fraude et la corruption) qui portent atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne et, à cette fin; II) d'enquêter sur des questions graves relatives à l'exercice des fonctions professionnelles des fonctionnaires et autres agents des Communautés. Alors que le second aspect faisait partie intégrante des missions de l'OLAF, il ne semblait pas que les missions de l'OLAF se limitaient à enquêter sur des affaires dans lesquelles le comportement d'un fonctionnaire ou d'un autre agent de la Communauté était susceptible de donner lieu à des procédures disciplinaires ou pénales.

38. Dans le rapport final, l'OLAF a recommandé de ne pas donner suite à l'affaire. Cette recommandation reposait sur son point de vue selon lequel aucun membre du personnel du Parlement n'a commis d'irrégularité susceptible de conduire à des procédures disciplinaires ou pénales. En outre, dans ses observations supplémentaires, l'OLAF a indiqué qu'aucune irrégularité manifeste n'avait été constatée. Par conséquent, la question de savoir si la directive était applicable ou non n'a pas fait l'objet d'une enquête approfondie. Se référant au deuxième aspect de ses missions, tel qu'identifié par le Médiateur ci-dessus, l'OLAF a souligné que ses enquêtes ne visaient pas à répondre à des questions hypothétiques.

39. Le Médiateur a relevé que la question de savoir si le comportement d'un fonctionnaire ou d'un autre agent de la Communauté est susceptible d'aboutir à des procédures disciplinaires ou pénales n'est qu'un aspect d'une enquête menée par l'OLAF. Compte tenu de ce qui précède, le Médiateur n'était pas convaincu par l'avis de l'OLAF selon lequel il n'était pas nécessaire de procéder à une enquête approfondie sur l'applicabilité de la directive. Si son point de vue était correct, cela signifierait que l'OLAF pourrait refuser d'enquêter sur les irrégularités au seul motif que ces irrégularités, si elles étaient constatées, ne pourraient en tout état de cause pas donner lieu à des procédures disciplinaires ou pénales. Selon le Médiateur, une telle compréhension



étroite de son mandat pourrait avoir pour effet que l'OLAF ne serait pas en mesure de s'acquitter pleinement de sa mission de lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne. En outre, il serait difficile de concilier avec l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sur lequel se fonde le règlement 1073/1999 et qui concerne la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté, que ces irrégularités donnent lieu à des procédures pénales ou disciplinaires. Par souci de clarté, le Médiateur a souligné que ni l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ni le règlement 1073/1999 ne prévoient explicitement que seules les irrégularités manifestes doivent faire l'objet d'une enquête approfondie de la part de l'OLAF.

40. Le Médiateur a noté qu'à première vue, l'allégation du plaignant se limitait à la question de savoir si l'OLAF avait examiné sérieusement et objectivement l'applicabilité de la directive. Elle portait donc sur l'approche de l'OLAF en ce qui concerne son examen de l'applicabilité de la directive. Dans le même temps, il ressortait clairement des observations du plaignant qu'il avait également l'intention de contester les conclusions de l'OLAF relatives à l'applicabilité de la directive. En supposant que l'applicabilité soit « *à tout le moins discutable* », l'OLAF a recommandé de ne pas donner suite à l'affaire, étant donné qu'il n'y avait pas d'irrégularité manifeste susceptible d'aboutir à des procédures disciplinaires ou pénales. Toutefois, le raisonnement de l'OLAF ne saurait être considéré comme convaincant si un certain nombre d'arguments plaident en faveur de l'application de la directive, dont l'applicabilité ne peut donc pas être qualifiée de « *du moins discutable* ». Cela étant dit, le Médiateur devait examiner si, en l'espèce, l'OLAF a examiné sérieusement et objectivement l'irrégularité alléguée par le plaignant, à savoir la prétendue non-application de la directive par le Parlement. Ce faisant, le Médiateur devait examiner si les arguments avancés par l'OLAF, tant dans son rapport final que dans le cadre de la présente enquête, soutenaient suffisamment et raisonnablement la conclusion qu'il a finalement tirée, à savoir que l'applicabilité de la directive était « *à tout le moins discutable* ».

41. Le plaignant a contesté les conclusions de l'OLAF dans son rapport d'affaire final pour un certain nombre de motifs. Il a estimé que, dans le cadre de son enquête, l'OLAF n'aurait pas suffisamment tenu compte de la pertinence de l'indemnité lors de l'examen de l'applicabilité de la directive. En outre, il a fait valoir que l'OLAF avait accepté la non-application de la directive en raison de contraintes de temps. Selon lui, l'OLAF n'aurait pas tenu compte du fait que la fourniture de services financiers par le promoteur après la fin du bâtiment était une pratique irrégulière. À première vue, il est apparu que le plaignant avait présenté un certain nombre d'arguments susceptibles de remettre en cause les conclusions de l'OLAF. Il était donc nécessaire de vérifier dans quelle mesure les objections formulées par le plaignant avaient effectivement été suffisamment prises en compte dans le rapport final de l'OLAF et/ou si l'OLAF avait avancé des arguments convaincants pour y remédier au cours de l'enquête.

42. En ce qui concerne l'argument du plaignant selon lequel l'OLAF n'a pas suffisamment tenu compte de l'indemnité que le Parlement a versée au promoteur, premièrement, le Médiateur a relevé que les parties semblaient convenir qu'une indemnité était versée. Deuxièmement, l'OLAF n'a pas contesté l'affirmation du plaignant selon laquelle le dispositif de financement du



bâtiment D3 du Parlement comportait deux aspects: (I) l'ordonnance du Parlement pour le refinancement du bâtiment et (ii) l'exécution de cette commande par le maître d'ouvrage. Selon le plaignant, c'est en ce qui concerne le premier aspect que la directive a été violée de manière décisive.

43. Selon le plaignant, le fait qu'une indemnité ait été versée signifie que l'accord contractuel pertinent entre le Parlement et le promoteur devrait être considéré comme un contrat de services financiers au sens de la directive. En revanche, l'OLAF s'est fondé sur une déclaration faite par un témoin expert du service juridique du Parlement, d'une part, et sur sa propre lecture de la directive, d'autre part, pour conclure qu'il était «*du moins discutable* » de considérer que l'indemnité faisait l'objet d'un contrat financier distinct.

44. Le Médiateur a rappelé que le texte de l'article 1er, point a) iii), se lit comme suit:

« *Aux fins de la présente directive:*

*a) les marchés publics de services désignent les contrats à titre onéreux conclus par écrit entre un prestataire de services et un pouvoir adjudicateur, à l'exclusion:*

[...]

*III) les contrats d'acquisition ou de location, par quelque moyen financier que ce soit, de terrains, de bâtiments existants ou d'autres biens immobiliers ou concernant des droits y afférents; néanmoins, les contrats de services financiers conclus en même temps que, avant ou après le contrat d'acquisition ou de location, sous quelque forme que ce soit, sont soumis à la présente directive ; " [6]*

Dans ce contexte, le Médiateur a estimé que le libellé de l'article 1er, point a) iii), corroborait l'avis du plaignant selon lequel la directive s'applique aux contrats de services financiers conclus dans le cadre de l'acquisition de biens immobiliers. L'OLAF s'est référé à sa propre interprétation de la directive pour démontrer pourquoi l'applicabilité de la directive était discutable, mais n'a pas davantage expliqué son interprétation. Toutefois, compte tenu *du libellé clair* à première vue de la disposition citée, une telle explication était d'autant plus nécessaire. Il semble utile d'ajouter que, compte tenu des conclusions tirées par l'expert juridique externe consulté par celui-ci, on aurait attendu de l'OLAF qu'il explique pourquoi, selon lui, la directive ne s'appliquait pas.

45. S'agissant de la déclaration du témoin expert, sur laquelle l'OLAF s'est appuyé, outre sa propre lecture de la directive, la déclaration en question a été mentionnée dans le rapport final de l'affaire. Dans ce document, le témoin expert a été cité comme disant que si, en dehors d'une éventuelle indemnité, aucun prix supplémentaire n'est payé pour un tel service (c'est-à-dire le refinancement), un tel accord ne devrait pas être considéré comme un contrat de services financiers au sens de la directive. Le témoin expert a ensuite indiqué que, en l'espèce, le promoteur n'avait reçu qu'une indemnité forfaitaire de 2500000 BEF (environ 62 000 EUR). Dans ce contexte, l'expert a conclu que la directive ne s'appliquait pas aux accords contractuels



prévoyant uniquement une indemnité. Toutefois, à partir de cette déclaration, le Médiateur n'a pas été en mesure de comprendre pourquoi le témoin expert a supposé qu'un tel arrangement contractuel devait être exclu du champ d'application de la directive. Il semble utile d'ajouter que, comme l'a soutenu de manière convaincante le plaignant, l'indemnité aurait été sensiblement plus élevée si le contrat avait été exécuté pendant toute la durée stipulée. Le Médiateur a noté que l'OLAF ne semblait pas contester les calculs du plaignant à cet égard.

46. Dans sa réponse à la demande d'informations complémentaires du Médiateur, l'OLAF a indiqué que l'indemnité en tant que telle ne faisait pas l'objet d'une enquête approfondie, car les allégations du plaignant n'étaient pas confirmées. Le Médiateur a estimé que la position de l'OLAF était difficile à comprendre, étant donné que, comme l'a souligné le plaignant, l'OLAF lui-même a fait référence à l'indemnité pour étayer son point de vue selon lequel l'applicabilité de la directive au dispositif de financement était au moins discutable.

47. Dans ce contexte, le Médiateur a conclu que, en ce qui concerne les conséquences juridiques de l'indemnité versée par le Parlement, l'OLAF n'avait pas examiné sérieusement et objectivement l'applicabilité de la directive.

48. S'agissant de la question des contraintes de temps, le Médiateur a estimé qu'il était impossible d'accepter qu'un texte législatif autrement applicable ne soit pas appliqué en raison de contraintes de temps. Dans son « *évaluation juridique, conclusions et recommandations* », qui est la dernière section du rapport final, l'OLAF a évoqué « *une certaine urgence* » pour traiter la question du (re)financement, étant donné que l'option d'achat concernant le bâtiment D3 devait être exercée par le Parlement avant une date donnée. Bien que l'OLAF n'ait pas explicitement souscrit à l'opinion selon laquelle l'urgence aurait pu rendre l'application de la directive superflue, la question des contraintes de temps était clairement l'un des aspects qui a conduit l'OLAF à conclure que l'applicabilité de la directive était au moins discutable. Toutefois, comme l'a souligné le plaignant, l'article 20 de la directive reconnaît expressément que les délais normaux prévus par la directive peuvent ne pas être réalisables en cas d'urgence. Par conséquent, l'article 20 prévoit des écarts par rapport aux délais normaux dans de tels cas. Néanmoins, le rapport final n'a pas analysé la question de savoir dans quelle mesure les contraintes de temps auraient pu être prises en compte dans le cadre de la procédure d'urgence prévue à l'article 20. Par conséquent, le Médiateur a conclu que, en ce qui concerne la question des contraintes de temps, l'OLAF n'avait pas examiné sérieusement et objectivement l'applicabilité de la directive.

49. En ce qui concerne la fourniture de services financiers par le maître d'ouvrage, le Médiateur a pris acte de l'avis de l'OLAF selon lequel, selon un vice-président du Parlement à l'époque, il était de pratique irrégulière pour le promoteur de fournir des services financiers après la fin du bâtiment (voir points 30 et 33 ci-dessus). Toutefois, l'OLAF a également relevé que, en l'espèce, la situation était différente, étant donné que l'entrepreneur/propriétaire du bâtiment a lui-même refinancé l'acquisition du bâtiment en cause. Le Médiateur a estimé que la déclaration de l'OLAF n'était pas claire en ce qui concerne le rôle du Parlement dans le refinancement de son bâtiment D3. Elle n'a pas non plus mis en lumière la pertinence de la directive. Dans ce contexte, le Médiateur a estimé que les informations fournies par l'OLAF ne constituaient pas



une base suffisante pour conclure qu'il avait examiné sérieusement et objectivement cet aspect.

50. Le Médiateur a également noté que l'expert juridique externe était d'avis que le Parlement s'écartait des règles de la directive à plus d'un égard. Toutefois, ni le rapport final de l'affaire ni les déclarations faites par l'OLAF dans le cadre de l'enquête n'ont permis au Médiateur de conclure que cette déclaration avait donné lieu à un examen plus approfondi de la part de l'OLAF.

51. Bien que le Médiateur n'ait pas eu besoin de parvenir à une conclusion définitive quant à la question de savoir si la directive aurait dû ou non être appliquée, il a conclu, pour les raisons exposées ci-dessus, que l'OLAF n'a pas examiné sérieusement et objectivement l'applicabilité de la directive. Cette conclusion a également été corroborée par le fait que l'OLAF a entendu un témoin expert du service juridique du Parlement et consulté un expert juridique externe. Bien que le témoin expert ait nié l'applicabilité de la directive, étant donné que seule une indemnité forfaitaire avait été versée, l'expert juridique externe a conclu que l'on s'attendrait à ce que la directive s'applique au régime contractuel de financement de l'acquisition du bâtiment D3 du Parlement, qu'il qualifie de prêt répercuté. L'avis de l'expert juridique externe a donc clairement corroboré l'opinion du plaignant selon laquelle la directive aurait dû être appliquée. Néanmoins, l'OLAF a conclu que l'applicabilité de la directive était au moins discutable. Il semble utile d'ajouter que, compte tenu du nombre d'arguments plaidant en faveur de l'applicabilité de la directive, l'OLAF aurait dû procéder à un examen particulièrement minutieux de l'applicabilité de la directive.

52. À la lumière de ce qui précède, le Médiateur a constaté que l'OLAF n'avait pas examiné sérieusement et objectivement l'applicabilité de la directive. Il s'agissait là d'un cas de mauvaise administration. Il adresse donc à l'OLAF le projet de recommandation suivant, conformément à l'article 3, paragraphe 6, du statut du Médiateur européen:

*« Compte tenu des conclusions du Médiateur, l'OLAF devrait réexaminer les résultats de son enquête en ce qui concerne l'applicabilité de la directive 92/50/CEE. »*

*Les arguments présentés au Médiateur après son projet de recommandation*

53. Dans son avis circonstancié, l'OLAF a profité de l'occasion pour expliquer son mandat. Elle a fait valoir, en substance, que sa mission est de protéger les intérêts financiers de l'UE, notamment en enquêtant sur la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte à ces intérêts. En outre, l'OLAF a indiqué que son mandat couvre également d'autres intérêts non financiers. Dans ce contexte, elle a fait référence à ses activités visant à protéger les intérêts de l'Union contre des irrégularités graves susceptibles de donner lieu à des procédures administratives ou pénales. Après avoir cité les définitions des termes «fraude portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes» (l'OLAF a souligné l'exigence d'intention) et d'«irrégularité» (l'OLAF a souligné qu'elle devait être commise par un opérateur économique), comme le prévoit la législation pertinente de l'Union, l'OLAF a souligné que, conformément à l'article 1er, paragraphe 3, du règlement 1073/1999, il est également chargé d'enquêter sur des questions graves liées à l'exercice de fonctions professionnelles de



nature à constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et autres agents des Communautés susceptibles d'aboutir à des procédures disciplinaires ou pénales.

54. De l'avis de l'OLAF, rien de ce qui précède n'a été prouvé au cours de son enquête. Comme le rapport final l'a clairement montré, son enquête a été menée correctement et avec la diligence requise. Au cours de son enquête, elle avait, « *dans le cadre du mandat de l'OLAF* », abordé, entre autres, l'applicabilité de la directive. Son enquête a révélé que l'applicabilité de la directive en l'espèce était au moins discutable et qu'il était donc impossible d'établir un non-respect volontaire du règlement financier ou de la directive par les membres du personnel du Parlement. L'OLAF n'a pu trouver aucune preuve ou indication que les membres du personnel du Parlement ont trompé le Bureau du Parlement, les députés ou le public. L'OLAF a donc conclu qu'une allégation selon laquelle les membres du personnel du Parlement auraient perturbé ou tenté de perturber une concurrence loyale par des moyens frauduleux était dénuée de fondement.

55. L'OLAF a ajouté qu'il n'était pas responsable i) de l'évaluation de la bonne gestion financière ou ii) du choix éclairé d'une institution entre plusieurs possibilités considérées comme légales et ayant une incidence financière, à moins qu'elle ne relève de son mandat. En outre, l'OLAF a fait valoir qu'il n'était pas responsable de l'interprétation faisant autorité du droit de l'Union, son travail étant axé sur les activités d'enquête.

56. Nonobstant ce qui précède, l'OLAF a indiqué que, sur la base du projet de recommandation du Médiateur et du communiqué de presse y afférent, il a ouvert une nouvelle évaluation et cherchait de nouveaux éléments concernant le financement du bâtiment D3 du Parlement ainsi que ses bâtiments D4-D5 qui pourraient justifier l'ouverture d'une nouvelle affaire.

57. Dans ses observations, le plaignant a noté que l'OLAF semblait procéder à une nouvelle appréciation de l'affaire en fonction de la présentation de faits nouveaux. Il a contredit la déclaration pertinente de l'OLAF et a affirmé que l'OLAF, indépendamment de la présentation de faits nouveaux, était tenu de réévaluer l'affaire, étant donné qu'il n'a pas examiné sérieusement et objectivement l'applicabilité de la directive. Selon le plaignant, l'OLAF n'avait nullement réfuté cette conclusion dans son avis circonstancié.

58. En ce qui concerne l'existence de faits nouveaux, le plaignant a affirmé que sa lettre du 27 septembre 2006 contenait déjà certains faits nouveaux. Là, il a souligné que, même si le contrat entre le Parlement et le maître d'ouvrage prévoyait effectivement une indemnité de 62 000 EUR seulement, une procédure d'appel d'offres devrait encore être organisée, conformément à l'article 57 du règlement financier, telle qu'elle se présentait à ce moment-là. Bien que le Médiateur ait inclus une question à cet égard dans sa demande d'informations complémentaires, l'OLAF, dans sa réponse, n'a pas commenté cet aspect. Il s'ensuit que cet aspect n'a à aucun moment fait partie de l'enquête de l'OLAF OF/2003/0026. Il s'agissait donc d'un fait nouveau qui n'était pas connu au moment de la rédaction du rapport final.

59. Selon le plaignant, il s'agissait d'un fait nouveau que le Parlement aurait apparemment ignoré la jurisprudence de la Cour de justice qui, dans son arrêt dans l'affaire C-44/96 [7], a



jugé qu'« un marché [...] ne peut cesser d'être un marché public de travaux lorsque les droits et obligations du pouvoir adjudicateur sont transférés à une entreprise qui n'est pas un pouvoir adjudicateur ». Cet arrêt a été rendu le 15 janvier 2008. Le plaignant a souligné que le service juridique du Parlement, dans un avis juridique datant du 19 janvier 2008, a affirmé à tort exactement le contraire. Selon le plaignant, le service juridique du Parlement a estimé que, en tant qu'entreprise privée, le maître d'ouvrage n'était pas lié par les règles relatives aux marchés publics, même si les intérêts financiers du Parlement étaient concernés et que l'entreprise privée agissait sur les instructions du Parlement.

60. Le plaignant a fourni au Médiateur une copie dudit avis juridique du service juridique du Parlement. Il a également annexé une lettre qu'il avait adressée à l'OLAF le 26 janvier 2010 en ce qui concerne les bâtiments D4-D5 du Parlement. Il a également transmis une copie de ses observations à l'OLAF.

#### *Évaluation du Médiateur après son projet de recommandation*

61. Le Médiateur rappelle que son projet de recommandation reposait sur le fait que l'OLAF n'avait pas examiné sérieusement et objectivement l'applicabilité de la directive. Sur cette base, il a invité l'OLAF à réexaminer, en tenant compte de ses constatations, les résultats de son enquête en ce qui concerne l'applicabilité de la directive.

62. Tant dans sa lettre du 16 octobre 2009 que dans son avis circonstancié, l'OLAF a souligné que, sur la base du projet de recommandation du Médiateur et du communiqué de presse y afférent, il a ouvert une nouvelle évaluation de l'affaire. Elle a également désigné un enquêteur pour procéder à une « *évaluation des informations initiales* » à cet effet. Bien que, dans son avis circonstancié, l'OLAF ait insisté pour que son enquête ait été menée correctement et avec la diligence requise, le Médiateur estime que l'OLAF a pris des mesures pour réexaminer l'applicabilité de la directive et a donc implicitement accepté son projet de recommandation.

63. Dans le même temps, le Médiateur prend acte de la référence faite par l'OLAF à son manuel, selon lequel une décision de réouverture des enquêtes ne peut être prise que lorsque de nouveaux faits matériels de nature à modifier l'issue de l'enquête précédente sont portés à l'attention de l'OLAF. Sur cette base, l'OLAF a demandé au Médiateur de lui fournir toute information de ce type qu'il pourrait avoir. Elle a en outre indiqué qu'elle cherchait de nouveaux éléments concernant le financement du bâtiment D3 du Parlement ainsi que ses bâtiments D4-D5 qui pourraient justifier l'ouverture d'une nouvelle affaire.

64. En ce qui concerne la réouverture des dossiers clôturés sans suivi, le manuel de l'OLAF prévoit ce qui suit:

#### *« 3.4.4.2. Cas sans suivi*

*Dans une situation où une affaire a été clôturée sans suivi ou si un suivi a été achevé, toute décision de rouvrir de tels dossiers ne peut être prise que lorsque de nouveaux faits matériels de nature à modifier l'issue de l'enquête précédente ont été portés à l'attention de l'OLAF après la*



*clôture de l'enquête et tout suivi. »*

65. L'avis de l'OLAF selon lequel une décision de réouverture d'une affaire ne peut être prise qu'en présence de « *faits nouveaux matériels* » semble donc, en principe, correct. Toutefois, il est utile de souligner que, outre le fait qu'ils doivent être susceptibles de modifier l'issue de l'enquête précédente, le manuel de l'OLAF ne fournit pas de définition des « faits nouveaux ». De l'avis du Médiateur, il n'est donc nullement clair si les « faits nouveaux matériels » ne sont que les faits qui n'étaient pas connus ou qui existaient au moment de la clôture de l'enquête, ni les faits qui auraient pu être connus s'ils avaient fait l'objet d'une enquête suffisante.

66. Dans sa lettre adressée à l'OLAF le 16 novembre 2009 (voir points 16 et 17 ci-dessus), le Médiateur a expliqué que toutes les informations dont il disposait figuraient dans son projet de recommandation. Il ne disposait d'aucune autre information concernant cette affaire qui pourrait être pertinente pour l'OLAF. Il a également affirmé que le texte de son projet de recommandation énonce tous les faits pertinents et son appréciation. Rappelant que l'OLAF a clôturé son enquête dans l'affaire OF/2003/0026 le 11 août 2006, le Médiateur considère que son projet de recommandation contient des informations sur des faits antérieurs et postérieurs à la date de clôture de l'enquête de l'OLAF. Le Médiateur estime que, dans un sens plus large, ces faits peuvent être considérés comme constituant de nouveaux faits matériels dans la mesure où ils n'ont pas été ou pas suffisamment traités par l'OLAF. Étant donné que tous ces faits ont été portés à l'attention de l'OLAF par le biais du projet de recommandation du Médiateur, le Médiateur est convaincu que l'OLAF est en mesure de les évaluer en vue d'ouvrir une nouvelle enquête.

67. Même si l'on devait adopter une interprétation restrictive des « faits nouveaux matériels » et se concentrer ainsi sur des faits non connus ou existants au moment de la clôture de l'enquête, le projet de recommandation contenait toujours des informations qui pourraient constituer de nouveaux faits matériels au sens étroit (voir, par exemple, le paragraphe 38 du projet de recommandation). En outre, le Médiateur relève que, dans ses observations sur l'avis circonstancié de l'OLAF, le plaignant a attiré l'attention de l'OLAF sur de nouveaux éléments factuels qui ne semblent pas avoir été pris en considération au cours de l'enquête de l'OLAF.

68. Le Médiateur rappelle également qu'à la page 2 du manuel de l'OLAF, les informations suivantes figurent sur le manuel:

*« Ces procédures opérationnelles constituent l'élément central d'un ensemble de documents constituant les règles et procédures internes de l'OLAF: «le manuel». Les procédures opérationnelles décrivent les processus d'enquête, d'opérations et de suivi. Elles sont complétées par un certain nombre d'annexes contenant des détails sur d'autres procédures et règles administratives connexes, ainsi qu'un ensemble de formulaires types et d'autres documents. Toutes ces instructions sont données par le directeur général de l'OLAF à son personnel. Toutefois, ils ne sont pas destinés à avoir une quelconque force juridique: ils déterminent simplement la pratique à suivre pour mettre en œuvre le cadre juridique applicable. > ' [8]*

Étant donné que le manuel de l'OLAF représente donc des instructions émises par le directeur



général de l'OLAF, il apparaît clairement que ces instructions pourraient, à tout moment, être modifiées au moyen d'autres instructions émises par le directeur général de l'OLAF. Par conséquent, il ne saurait être exclu que, même si l'OLAF devait considérer qu'il n'existe pas de preuves nouvelles matérielles, une affaire clôturée pourrait encore être rouverte, pour autant qu'il existe des raisons suffisantes de le faire. À la lumière des constatations détaillées figurant dans son projet de recommandation, qui n'ont pas été réfutées dans l'avis circonstancié de l'OLAF, le Médiateur estime que de telles raisons pourraient clairement être considérées comme existant en l'espèce.

69. Le Médiateur prend enfin acte de la clarification de son mandat par l'OLAF. Il partage l'avis de l'OLAF selon lequel sa mission n'est ni l'évaluation de la bonne gestion financière d'une institution ni l'interprétation faisant autorité du droit de l'Union. Toutefois, pour les raisons exposées dans son projet de recommandation, il continue de penser que la question de l'applicabilité de la directive n'a pas été suffisamment examinée dans le cadre de l'enquête de l'OLAF. Dans son avis circonstancié, l'OLAF a indiqué qu'il ne pouvait trouver aucune preuve, ni même aucune indication selon laquelle les membres du personnel du Parlement auraient trompé le Bureau, les députés au Parlement ou le public. L'OLAF a donc conclu qu'il n'y avait aucune raison d'alléguer que des membres du personnel du Parlement auraient perturbé ou tenté de perturber une concurrence loyale par des moyens frauduleux. Bien que cela puisse être vrai, cela ne pourrait certainement pas exclure que l'OLAF poursuive l'affaire, en gardant à l'esprit que le seuil de preuve de la fraude semble particulièrement élevé. Le Médiateur relève que l'OLAF, dans son avis circonstancié, a évoqué la définition d'une « irrégularité », au sens de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement 2988/95, qui est « toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique, qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés ou aux budgets gérés par celles-ci, soit en réduisant ou en perdant les recettes provenant de ressources propres perçues directement pour le compte des Communautés, soit par une dépense injustifiée ». Toutefois, au cours de l'enquête, l'OLAF a fait valoir qu'aucune irrégularité manifeste n'avait été constatée. Il s'ensuit donc que, d'une part, l'OLAF considère apparemment que la définition d'« irrégularité » s'applique, en principe, aux membres du personnel du Parlement, indépendamment de la référence aux « opérateurs économiques » dans cette définition. Deuxièmement, étant donné que la définition fait référence à « toute violation d'une disposition du droit communautaire », la question de l'applicabilité de la directive apparaît de la plus haute importance. Il est donc d'autant plus surprenant que l'OLAF n'ait pas estimé qu'une analyse approfondie de cette question était nécessaire. En tout état de cause, le Médiateur note que l'article 1er, paragraphe 3, du règlement 1073/1999 indique que les missions de l'OLAF consistent à lutter, outre la fraude et la corruption, contre toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

70. Pour les raisons exposées au point 62 ci-dessus, le Médiateur considère que l'OLAF a pris des mesures en vue de réexaminer l'applicabilité de la directive. En conséquence, il estime que l'OLAF a implicitement accepté la partie pertinente de son projet de recommandation. En ce qui concerne les mesures prises par l'OLAF pour la mettre en œuvre, il se réfère aux considérations qui précèdent et espère que l'OLAF en tiendra compte dans sa nouvelle évaluation.



## B. Défaut allégué d'examiner l'incidence possible de l'affaire sur les intérêts financiers de la Communauté (deuxième allégation du plaignant)

### *Arguments présentés au Médiateur*

71. Le plaignant a allégué que l'OLAF n'avait pas examiné l'incidence possible de l'affaire sur les intérêts financiers de la Communauté. Il s'est référé à sa lettre du 27 septembre 2006, dans laquelle il soulignait que, selon le rapport final de l'OLAF, l'affaire n'avait pas un tel impact. Le plaignant s'est explicitement opposé à cette évaluation et a déclaré que le paiement final du Parlement à la banque prêteuse était dû le 15 juin 2008. Dans ce contexte, il a essentiellement soutenu que le niveau d'intérêt sur le marché financier était inférieur au taux d'intérêt à payer par le Parlement. Si, conformément aux règles applicables, le Parlement s'était rapidement retiré du contrat, une réduction significative des coûts aurait été réalisée.

72. Dans son avis, l'OLAF a estimé que, dans la mesure où aucune irrégularité n'était établie, la question de l'incidence financière de l'affaire n'était pas un problème. Elle a ajouté que le plaignant n'avait fourni aucun élément prouvant qu'il y avait une incidence possible sur les intérêts financiers de la Communauté. Selon l'OLAF, le rapport final indiquait clairement pourquoi les aspects financiers n'étaient pas un problème.

73. Dans ses observations, le plaignant a expliqué que, déjà au stade de l'évaluation initiale, et donc avant d'ouvrir une enquête sur un cas particulier, l'OLAF était tenu d'évaluer l'incidence éventuelle de l'affaire sur les intérêts financiers de la Communauté. Cette obligation ressortait du manuel de l'OLAF, qui contenait des instructions pertinentes à l'intention des enquêteurs. Une telle analyse était indispensable à la lumière de l'article 1er du règlement 1073/1999, selon lequel l'existence d'une éventuelle incidence sur les intérêts financiers de la Communauté était une condition préalable à une enquête de l'OLAF. Toutefois, l'OLAF n'a pas réalisé d'enquête sur l'ensemble des paiements effectivement effectués, ni commandé une analyse indépendante des conditions de refinancement du bâtiment D3. L'absence d'examen de l'incidence de l'affaire sur les intérêts financiers de la Communauté était en outre incompréhensible, compte tenu d'une résolution adoptée par le Parlement le 30 mars 2004. Dans cette résolution, le Parlement s'attendait clairement à ce que tous les paiements entre le promoteur et la banque prêteuse, ainsi que les paiements éventuels à des tiers, fassent l'objet d'une enquête au cours de l'enquête de l'OLAF.

74. En outre, le plaignant a noté que l'OLAF n'avait pas formulé de commentaires sur la question des taux d'intérêt défavorables applicables au financement du bâtiment D3, alors qu'une analyse indépendante par un expert financier aurait été possible. Au lieu de cela, dans son rapport final, l'OLAF a simplement fait référence au fait que les coûts de financement de l'acquisition du bâtiment étaient clairement inférieurs aux coûts d'un bail à long terme. Selon le plaignant, cette déclaration n'a pas répondu à la question de savoir si le financement de l'acquisition du bâtiment était conforme aux conditions favorables et habituelles du marché.



75. Dans sa réponse à la demande d'informations complémentaires du Médiateur, l'OLAF a confirmé la position adoptée dans son avis. Elle a expliqué que, l'enquête n'ayant pas établi une irrégularité manifeste, la question de l'incidence financière était par conséquent purement hypothétique et dénuée de pertinence pour les conclusions de son enquête interne. Elle n'a donc pas fait l'objet d'une enquête approfondie. L'OLAF a en outre reconnu qu'il n'avait pas analysé les conditions du marché. Toutefois, elle a établi que l'exercice de l'option d'achat et la fin du bail à long terme du Parlement étaient dans l'intérêt financier de la Communauté.

76. Dans ses observations supplémentaires, le plaignant n'a pas commenté cette question.

#### *L'évaluation du Médiateur aboutissant à un projet de recommandation*

77. L'article 1er, paragraphe 3, premier tiret, du règlement 1073/1999 confère à l'OLAF le pouvoir de mener des enquêtes administratives aux fins de «*la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne*» [9]. Par conséquent, le point de vue du plaignant selon lequel une incidence sur les intérêts financiers de la Communauté est une condition préalable à une enquête de l'OLAF semble être correct. Dans ses «*Informations au comité de surveillance de l'OLAF*» [10], l'OLAF a souligné qu'il n'était pas clair si un préjudice financier pouvait avoir été subi par l'UE. En tout état de cause, il semble que l'OLAF ait supposé que l'affaire a pu avoir une incidence sur les intérêts financiers de la Communauté, étant donné qu'elle a ouvert une enquête. Cela était conforme à l'article 1er, paragraphe 3, premier tiret, du règlement 1073/1999, ainsi qu'au point 3.3.3.3.v. du manuel de l'OLAF.

78. Sur la base de son point de vue selon lequel aucune irrégularité manifeste n'a été établie, l'hypothèse de l'OLAF selon laquelle l'incidence financière de l'affaire n'était pas un problème semblait raisonnable à première vue. Dans le même temps, en ce qui concerne la première allégation du plaignant, le Médiateur a constaté que l'OLAF n'avait pas examiné sérieusement et objectivement l'applicabilité de la directive. Par conséquent, la position de l'OLAF selon laquelle il n'y avait pas lieu d'évaluer l'incidence financière ne pouvait plus être considérée comme convaincante, en supposant que la directive aurait dû être appliquée.

79. Dans ce contexte, le Médiateur a rappelé qu'une constatation de l'applicabilité de la directive obligerait l'OLAF à examiner l'incidence sur les intérêts financiers de la Communauté de l'affaire en question. Il adresse donc à l'OLAF le projet de recommandation suivant, conformément à l'article 3, paragraphe 6, du statut du Médiateur européen:

*« S'il estime que la directive est applicable, l'OLAF devrait examiner l'incidence de l'affaire sur les intérêts financiers de la Communauté. »*

#### *Les arguments présentés au Médiateur après son projet de recommandation*

80. Dans son avis circonstancié, l'OLAF a soutenu que, étant donné qu'aucune fraude, corruption ou irrégularité n'était établie, la question de l'incidence financière de l'affaire n'était



pas un problème. Dans le même temps, l'OLAF a souligné que, sur la base du projet de recommandation du Médiateur et du communiqué de presse y afférent, il a ouvert une nouvelle évaluation et cherchait de nouveaux éléments concernant le financement du bâtiment D3 du Parlement, ainsi que de ses bâtiments D4-D5, ce qui pourrait justifier l'ouverture d'une nouvelle affaire.

81. Outre ses observations relatives à sa première allégation, le plaignant n'a pas présenté d'observations spécifiques.

#### *Évaluation du Médiateur après son projet de recommandation*

82. Comme indiqué au point 62 ci-dessus, l'OLAF a implicitement accepté le projet de recommandation du Médiateur visant à réexaminer, en tenant compte de ses constatations, les résultats de son enquête sur l'applicabilité de la directive. Le Médiateur espère que, s'il estime que la directive est applicable, l'OLAF examinera l'incidence de l'affaire sur les intérêts financiers de l'UE. Il estime donc qu'il n'y a pas lieu de prendre d'autres mesures de sa part en ce qui concerne la deuxième allégation du plaignant.

### **C. En ce qui concerne la position de l'OLAF sur la procédure écrite proposée par le plaignant (troisième et huitième allégations du plaignant)**

#### *Arguments présentés au Médiateur*

83. Le plaignant a expliqué que le chef des opérations d'enquêtes internes de l'OLAF (ci-après le «HOII») l'avait invité à deux reprises à une réunion. Malgré la demande du plaignant à cet effet, le HOII n'a pas indiqué quel était l'objectif de la réunion proposée. Dans un courriel du 11 décembre 2005, le plaignant a mis en doute l'impartialité du HOII, étant donné qu'il avait été impliqué dans des enquêtes contre un autre journaliste qui avait rendu compte du financement des bâtiments du Parlement à Bruxelles. Il explique donc qu'il n'est pas disponible pour un débat informel sur la question. Il a néanmoins exprimé sa volonté de répondre à des questions écrites.

84. À la suite de son courriel, le plaignant a d'abord été convoqué pour être entendu en tant que témoin, puis «invité» plus tard à témoigner. Après avoir contesté, dans une lettre datée du 19 mars 2006, la base juridique des deux lettres de l'OLAF, le plaignant a réitéré sa volonté de répondre à des questions écrites. Il ajoute ensuite que, dans l'hypothèse où l'OLAF continuerait à refuser l'application de cette procédure écrite, il souhaitait qu'on lui fournisse la base juridique de ce refus. Dans une lettre datée du 19 avril 2006, l'OLAF a estimé que l'absence du plaignant à l'audience constituait un témoignage de son refus de participer à l'audition des témoins par l'OLAF. Dans sa lettre du 27 septembre 2006, le plaignant a décrit la séquence des événements exposés ci-dessus et s'est demandé pourquoi l'OLAF pouvait ouvrir une enquête sur la base d'informations qu'il avait fournies, mais n'a pas pu lui poser de questions écrites.



85. Il a allégué que l'OLAF n'avait pas indiqué les règles selon lesquelles son offre de répondre aux questions de l'OLAF dans le cadre d'une procédure écrite pouvait être rejetée (troisième allégation du plaignant). En outre, il a allégué que, dans sa correspondance avec lui, l'OLAF n'avait pas répondu à son offre de répondre aux questions de l'OLAF dans le cadre d'une procédure écrite (la huitième allégation du plaignant).

86. Dans son avis, l'OLAF a indiqué qu'il avait invité le plaignant à un entretien deux fois de manière informelle et deux fois formellement. Étant donné qu'il a refusé d'accepter ses invitations, l'OLAF a décidé de rédiger le rapport final de l'affaire sans lui demander de précisions supplémentaires. L'OLAF a considéré qu'il jouissait d'un certain pouvoir d'appréciation lors de la détermination de sa stratégie d'enquête. Bien qu'elle ait regretté l'approche du plaignant, elle a souligné qu'aucune règle ne l'obligeait à accepter une offre de réponse à des questions dans le cadre d'une procédure écrite. Elle a ajouté que les entretiens relatifs à son enquête sur cette affaire avaient été enregistrés et que la possibilité de réagir aux projets de procès-verbaux était prévue.

87. Dans ses observations, le plaignant a réitéré qu'il avait des doutes quant à l'impartialité des enquêteurs de l'OLAF. En outre, la convocation de l'OLAF n'avait pas de base juridique. Il prend acte du fait que, selon l'OLAF, il n'existe aucune règle l'obligeant à accepter une offre de réponse à des questions dans le cadre d'une procédure écrite. Il en a déduit qu'il n'existait pas non plus de règle obligeant l'OLAF à refuser l'offre, faite dans sa lettre du 19 mars 2006, de répondre aux questions dans le cadre d'une procédure écrite. Néanmoins, il a soutenu que, dans sa lettre du 19 avril 2006, l'OLAF aurait dû adresser et réagir à son offre de répondre aux questions de l'OLAF dans le cadre d'une procédure écrite et expliquer les raisons pour lesquelles il n'a pas accepté l'offre.

88. Dans son avis complémentaire, l'OLAF a réitéré et expliqué qu'il avait informé le plaignant, le 19 avril 2006, de sa décision de clôturer l'enquête sans lui demander davantage d'informations. Selon l'OLAF, cela impliquait son refus d'accéder à sa demande. L'OLAF a également rappelé que la conduite de ses enquêtes est dirigée par son directeur. Les informateurs pourraient, à tout moment, refuser de communiquer avec l'OLAF.

#### *L'évaluation du Médiateur*

89. Avant de répondre à l'allégation du plaignant, il est important de rappeler que les allégations en l'espèce n'incluent pas la légalité des convocations/invitations à un entretien que l'OLAF a envoyées au plaignant. Cet aspect, auquel tant le plaignant que l'OLAF ont fait référence dans l'enquête du Médiateur, ne fait donc pas l'objet de la présente enquête. Au lieu de cela, il est couvert par l'enquête en cours du Médiateur dans la plainte 856/2008/BEH.

90. En ce qui concerne l'allégation du plaignant selon laquelle l'OLAF n'aurait pas indiqué les règles selon lesquelles son offre de répondre à des questions dans le cadre d'une procédure écrite pouvait être rejetée, l'OLAF a estimé qu'il n'existait aucune règle l'obligeant à accepter de telles offres. Le plaignant a reconnu cette déclaration, mais a fait valoir qu'il n'existait pas non plus de règle obligeant l'OLAF à refuser de telles offres. Le Médiateur reconnaît qu'il ne semble



pas y avoir d'obligation pour l'OLAF de refuser les offres de réponse à des questions dans le cadre d'une procédure écrite. Toutefois, cela ne saurait signifier que l'OLAF devrait accepter toutes les demandes de procédure écrite, étant donné que, sur la base du règlement 1073/1999, il dispose d'un certain pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la conduite de ses enquêtes. Étant donné que, au cours de l'enquête, l'OLAF a expliqué sa position sur la situation juridique en ce qui concerne le recours à une procédure écrite, le Médiateur estime qu'il n'y a pas lieu de prendre d'autres mesures de sa part en ce qui concerne la troisième allégation du plaignant.

91. S'agissant de l'allégation du plaignant selon laquelle, dans sa correspondance avec lui, l'OLAF n'a pas répondu à son offre de répondre aux questions de l'OLAF dans le cadre d'une procédure écrite, le Médiateur relève que, dans ce contexte, tant le plaignant que l'OLAF ont fait référence à la lettre de l'OLAF datée du 19 avril 2006 au plaignant.

92. Dans cette lettre, l'OLAF a expliqué les raisons pour lesquelles il considérait que l'audition du plaignant en tant que témoin était conforme au règlement (CE) no 1073/1999. En outre, l'OLAF a indiqué que l'absence du plaignant à l'audience prévue constituait un témoignage de son refus de participer à l'audition des témoins par l'OLAF. Sur cette base, l'OLAF a indiqué qu'il procéderait à la clôture de l'affaire sans plus tarder.

93. Dans son avis complémentaire, l'OLAF a estimé qu'informer le plaignant de l'intention de clôturer l'affaire dans sa lettre du 19 avril 2006 impliquait qu'il rejetait sa demande de procédure écrite. En revanche, le plaignant a estimé que l'OLAF n'avait pas répondu à son offre de répondre à des questions écrites et n'a pas expliqué les raisons du refus de l'offre.

94. Le point 4 du code de bonne conduite administrative de la Commission indique que «[l]a Commission s'est engagée à répondre aux demandes de la manière la plus appropriée ...» Il va sans dire que répondre à une lettre envoyée par un citoyen signifie que les questions soulevées dans la correspondance du citoyen sont abordées. Il est clair que la lettre de l'OLAF du 19 avril 2006 ne fait pas explicitement référence à l'offre du plaignant. Le Médiateur note également que l'OLAF n'a pas explicitement soutenu qu'il avait répondu à l'offre du plaignant. Toutefois, elle a estimé que son intention de clore l'affaire, dont elle a informé le plaignant, constituait un refus implicite de l'offre du plaignant. Compte tenu du contenu de la lettre de l'OLAF du 19 avril 2006, il devait être clair pour le plaignant que l'OLAF n'accepterait pas son offre. En tout état de cause, il est apparu au cours de la présente enquête que l'OLAF a refusé l'offre du plaignant de répondre à des questions écrites. Ainsi, le Médiateur constate que l'OLAF a répondu à l'offre du plaignant de répondre à ses questions dans le cadre d'une procédure écrite et y a réagi. Dans ce contexte, il conclut qu'il n'y a pas eu de mauvaise administration en ce qui concerne les troisième et huitième allégations du plaignant.

#### **D. Défaut allégué de traiter correctement la demande d'accès aux documents présentée par le plaignant (quatrième allégation du plaignant)**



### *Arguments présentés au Médiateur*

95. Le plaignant a allégué que l'OLAF n'avait pas traité correctement sa demande d'accès aux documents datée du 27 septembre 2006. Il a indiqué qu'il avait présenté une demande confirmative d'accès le 29 octobre 2006. Le 30 octobre 2006, il a reçu une réponse datée du 23 octobre 2006, dans laquelle l'OLAF expliquait qu'en raison du grand nombre de documents demandés, le délai de traitement de sa demande d'accès devait être prolongé de quinze jours ouvrables. Le plaignant a déclaré qu'il n'avait pas eu de nouvelles de l'OLAF depuis lors.

96. Dans son avis, l'OLAF a confirmé la séquence des événements présentés par le plaignant et a indiqué qu'à l'exception de sa lettre du 23 octobre 2006, aucune autre réponse ne lui avait été envoyée. Cela était dû à un contrôle administratif, qui résultait de problèmes de coordination interne. L'OLAF s'est excusé pour la manière dont la demande d'accès du plaignant avait été traitée. Dans le même temps, elle a fait valoir qu'entre-temps, elle avait répondu à la demande du plaignant.

97. Dans ses observations, le plaignant a pris note des excuses de l'OLAF. Dans le même temps, il doutait que c'est en raison d'un oubli que l'OLAF n'ait pas traité davantage sa demande d'accès. Selon la correspondance interne dont il disposait, l'OLAF a suggéré à la direction générale du marché intérieur et des services (DG MARKT) de la Commission de cesser de correspondre avec lui. Dans ce contexte, il a fait valoir qu'il semblait plausible de supposer que l'OLAF appliquait également cette suggestion à sa propre correspondance, et que c'était la véritable raison pour laquelle il n'avait pas envoyé d'autres lettres.

98. En réponse à la demande d'informations complémentaires du Médiateur, l'OLAF a indiqué qu'il n'avait jamais décidé d'interrompre la correspondance avec le plaignant. Cela a été corroboré par le fait qu'il a reçu plusieurs lettres de réponse à sa lettre du 27 septembre 2006.

99. Dans ses observations complémentaires, le plaignant a fait valoir que, dans ses lettres des 19 et 23 octobre 2006, l'OLAF avait annoncé qu'il répondrait dans un délai de six semaines, mais qu'il n'avait pas donné suite à son annonce [11]. Ce n'est qu'après s'être tourné vers le Contrôleur européen de la protection des données et que le Médiateur a continué à correspondre avec lui. Il note en outre que l'OLAF n'a pas expliqué les raisons pour lesquelles il a recommandé à la Commission de cesser de lui correspondre.

### *L'évaluation du Médiateur*

100. Il semble utile de rappeler d'emblée que la présente allégation concerne le fait que l'OLAF n'a pas traité correctement la demande d'accès aux documents présentée par le plaignant le 27 septembre 2006. Le Médiateur note que, dans ses observations, le plaignant a estimé que l'OLAF recommandait à la DG MARKT de cesser sa correspondance avec lui. Le Médiateur estime qu'il ne ressort pas clairement des observations du plaignant s'il souhaitait que le Médiateur inclue cet aspect dans son enquête. En conséquence, cet aspect n'a pas été traité dans son projet de recommandation.



101. Le Médiateur note que, selon l'OLAF, la demande d'accès du plaignant a été traitée entre-temps. Le plaignant n'a pas contredit ce fait. Compte tenu des événements qui ne sont pas contestés entre le plaignant et l'OLAF, il est clair que l'OLAF n'a pas respecté les délais prévus par le règlement (CE) no 1049/2001 pour le traitement de la demande d'accès du plaignant. Toutefois, l'OLAF s'est excusé auprès du plaignant pour le retard qui s'est produit. En outre, l'OLAF semble avoir motivé son retard qui, à première vue, semble plausible. Alors que le plaignant doutait de la plausibilité du motif invoqué, le Médiateur, compte tenu des lettres de l'OLAF des 19 et 23 octobre 2006 annonçant une réponse dans un délai déterminé, n'est pas convaincu que l'OLAF ait délibérément interrompu sa correspondance avec le plaignant.

102. Étant donné que l'OLAF semble avoir traité la demande d'accès du plaignant entre-temps et s'est excusé auprès du plaignant pour la manière dont sa demande d'accès a été traitée, le Médiateur estime qu'il n'y a pas lieu de prendre d'autres mesures de sa part en ce qui concerne la quatrième allégation du plaignant.

## E. En ce qui concerne l'accès au rapport intermédiaire (cinquième allégation du requérant)

### *Arguments présentés au Médiateur*

103. Le plaignant allègue que l'OLAF a rejeté à tort sa demande d'accès au rapport intermédiaire («*Zwischenbericht*») qu'il a dû transmettre à son comité de surveillance neuf mois après avoir ouvert son enquête. Il a fait valoir, en substance, que, selon une lettre de l'OLAF datée du 1er septembre 2006, la divulgation porterait gravement atteinte à l'efficacité des futures enquêtes de l'OLAF. Toutefois, il a estimé que ce raisonnement n'était pas convaincant, étant donné que le rapport intermédiaire contenait nécessairement beaucoup moins d'informations que le rapport final. Il était donc incompréhensible que l'OLAF puisse accorder l'accès au rapport final, mais n'a pas accordé l'accès au rapport intermédiaire.

104. Dans son avis, l'OLAF a expliqué que, dans sa décision sur la demande confirmative d'accès du plaignant, il l'avait informé que le rapport intermédiaire était couvert par quatre des exceptions prévues à l'article 4 du règlement 1049/2001. Ces exceptions concernaient la vie privée et l'intégrité de l'individu (article 4, paragraphe 1, point b)); la protection des intérêts commerciaux (article 4, paragraphe 2, premier tiret); l'objet des inspections, enquêtes et audits (article 4, paragraphe 2, troisième tiret); et le processus décisionnel de l'institution (article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa). Par conséquent, le rapport intermédiaire n'a pas pu être divulgué.

105. L'OLAF a expliqué qu'après avoir réexaminé la question, il a estimé que ses conclusions étaient inappropriées. En particulier, son hypothèse selon laquelle la divulgation entraverait gravement l'efficacité des enquêtes de l'OLAF à l'avenir était générale et non étayée. En effet, il n'y avait pas de risque spécifique en l'espèce. Toutefois, étant donné que certaines exceptions, notamment celles concernant la protection de la vie privée et de l'intégrité des personnes et des intérêts commerciaux, restaient applicables, l'OLAF ne pouvait divulguer que partiellement les



informations transmises au comité de surveillance. Ainsi, dans son avis, elle a joint un document de quatre pages intitulé « *Informations au comité de surveillance de l'OLAF — Enquête ouverte depuis plus de 9 mois* », dans lequel certains éléments d'information avaient été occultés.

106. Dans ses observations, le plaignant n'a pas fait référence à sa cinquième allégation.

#### *L'évaluation du Médiateur*

107. Le Médiateur note que l'OLAF semble avoir accepté l'avis du plaignant selon lequel son recours à un obstacle à l'efficacité des enquêtes à l'avenir n'était pas convaincant. Bien que l'OLAF ait maintenu son point de vue selon lequel certaines autres exceptions rendaient impossible la divulgation complète du document demandé, il a mis à disposition une version modifiée du document demandé et l'a joint à son avis. Compte tenu de la divulgation partielle du document par l'OLAF et du fait que le plaignant n'a pas commenté cette question dans ses observations, il n'y a pas lieu de poursuivre les enquêtes de la part du Médiateur.

## **F. Défaut allégué de fournir des explications (la septième allégation du plaignant)**

#### *Arguments présentés au Médiateur*

108. Le plaignant a allégué que l'OLAF n'avait pas fourni d'explications sur certaines questions relatives à son enquête, bien qu'il l'ait annoncé dans sa lettre du 19 octobre 2006. Il souligne que, dans sa lettre du 27 septembre 2006, il a soumis à l'OLAF un certain nombre de questions et d'observations concernant le rapport final de l'affaire. Dans sa réponse du 19 octobre 2006, l'OLAF a indiqué qu'il recevrait ses explications à ce sujet dans un délai de six semaines. Toutefois, il a déclaré qu'il n'avait pas reçu de réponse.

109. Dans son avis, l'OLAF a fait valoir que, dans sa lettre du 19 octobre 2006, il s'était engagé à fournir au plaignant des explications complémentaires concernant les données à caractère personnel le concernant et éventuellement détenues par celui-ci, ainsi qu'une décision concernant sa demande d'accès aux documents. L'OLAF a indiqué qu'il avait traité les demandes du plaignant en ce qui concerne les deux questions. Elle a ajouté que les informateurs n'ont pas le droit de recevoir des explications concernant la conduite de ses enquêtes. En tout état de cause, elle a estimé que ses observations au cours de l'enquête du Médiateur satisfaisaient à la demande d'explications du plaignant.

110. Dans ses observations, le plaignant a réitéré que, dans sa lettre du 19 octobre 2006, l'OLAF avait promis de répondre aux questions qu'il avait posées. Il ressort clairement du texte de la lettre de l'OLAF que les réponses qu'il a annoncées ne se limiteraient pas aux questions relatives aux données à caractère personnel et à l'accès aux documents. Le plaignant a ajouté que, contrairement à sa déclaration, l'OLAF n'a pas commenté toutes les questions soulevées dans sa lettre dans le cadre de l'enquête du Médiateur. En ce qui concerne une question,



l'OLAF a désormais explicitement refusé de fournir la réponse qu'il avait initialement promise.

*L'évaluation du Médiateur aboutissant à un projet de recommandation*

111. Le Médiateur a noté que la lettre du plaignant du 27 septembre 2006 contenait un certain nombre de questions et d'observations sur l'enquête de l'OLAF, son rapport final sur l'affaire et le rôle du plaignant dans l'enquête, en particulier en ce qui concerne les données à caractère personnel détenues par l'OLAF [12].

112. Dans sa lettre du 19 octobre 2006, l'OLAF a résumé les questions et demandes du plaignant en dix points et l'a invité à l'informer si ses questions et demandes avaient été intégralement et correctement résumées. À la connaissance du Médiateur, le plaignant n'a pas contesté la liste de l'OLAF. L'OLAF a ensuite déclaré que les différents aspects contenus dans la lettre du plaignant seraient traités séparément. Dans ce contexte, elle a déclaré ce qui suit:

*« Sie werden innerhalb der kommenden sechs Wochen gesonderte Erklärungen erhalten betreffend eventuell vorhandene personenbezogene Daten (Punkt 3), betreffend Ihren Antrag auf Zugang zu den von Ihnen genannten Dokumenten (Punkt 10) und schließlich betreffend die Punkte, die sich auf die Untersuchung selbst beziehen [13] » [13]*

113. Le Médiateur a considéré qu'il ressortait clairement du passage cité que l'OLAF avait promis d'envoyer au plaignant des réponses distinctes concernant i) les données à caractère personnel éventuellement détenues par celui-ci, ii) sa demande d'accès aux documents et iii) les questions relatives à son enquête. Au cours de l'enquête, l'OLAF n'a pas contesté qu'il n'avait pas répondu aux questions visées au point iii) dans un délai de six semaines. Le Médiateur a donc considéré que l'OLAF n'avait pas tenu la promesse sans équivoque contenue dans sa lettre du 19 octobre 2006.

114. Même si l'on devait supposer que l'OLAF ne promettait pas de réponse distincte aux questions du plaignant relatives à l'enquête, l'obligation générale de correspondre avec les citoyens, ainsi que son engagement à répondre aux « *enquêtes de la manière la plus appropriée et le plus rapidement possible* » (point 4 du code de la Commission), l'obligeraient toujours à fournir au plaignant une réponse sur les questions qu'il a soulevées. Cela ressort également de l'article 22, paragraphe 1, du code européen de bonne conduite administrative, en vertu duquel les fonctionnaires fournissent aux membres du public les informations qu'ils demandent.

115. Bien que l'OLAF ait estimé que les informateurs n'avaient pas le droit de recevoir des explications sur la conduite de ses enquêtes, il a également souligné que ses observations formulées au cours de l'enquête du Médiateur satisfaisaient aux demandes du plaignant. Toutefois, selon le plaignant, certaines questions soulevées par lui n'avaient toujours pas été traitées par l'OLAF. Le plaignant, par exemple, a souligné que l'OLAF n'avait pas répondu à la cinquième question figurant sur la liste dans sa lettre du 19 octobre 2006. Cette question portait sur le rôle du gestionnaire de projet du Parlement pour ses nouveaux bâtiments dans le financement du bâtiment D3 du Parlement.



116. Le Médiateur a analysé les observations formulées par l'OLAF au cours de son enquête sur les questions mentionnées dans la lettre de l'OLAF du 19 octobre 2006. Il partage l'avis du plaignant selon lequel l'OLAF n'a pas abordé toutes les questions mentionnées dans ladite lettre.

117. En vertu de l'article 22, paragraphe 3, du code européen de bonne administration, «[i] f, en raison de leur confidentialité, un fonctionnaire ne peut divulguer les informations demandées [...] en indiquant à la personne concernée les raisons pour lesquelles il ne peut pas communiquer ces informations». À son avis, l'OLAF a estimé que les informateurs n'avaient pas le droit de recevoir des explications sur la conduite de ses enquêtes. Dans le contexte de l'article 22, paragraphe 3, du code européen, il ne saurait être exclu qu'il y ait des aspects relatifs à une enquête pour lesquels l'OLAF ne pouvait pas divulguer d'informations. Dans le même temps, le Médiateur a rappelé que, dans de tels cas, l'OLAF serait tenu d'indiquer les raisons pour lesquelles les informations demandées ne peuvent pas être divulguées. Toutefois, l'OLAF n'a pas fourni de telles explications.

118. À la lumière de ce qui précède, le Médiateur a constaté que l'OLAF n'avait pas répondu à certaines questions soulevées dans la lettre du plaignant du 27 septembre 2006. Il s'agissait là d'un cas de mauvaise administration. Il adresse donc à l'OLAF le projet de recommandation suivant, conformément à l'article 3, paragraphe 6, du statut du Médiateur européen:

*« L'OLAF devrait répondre, dans la mesure où il ne l'a pas encore fait, aux questions posées dans la lettre du plaignant du 27 septembre 2006. »*

#### *Les arguments présentés au Médiateur après son projet de recommandation*

119. Dans son avis circonstancié, l'OLAF a noté que, dans sa lettre du 19 octobre 2006, il résumait les questions posées par le plaignant en dix points. L'OLAF a fait valoir qu'il avait déjà pleinement répondu aux points 1 à 3 et 8 à 9. En ce qui concerne les points 4 à 7 (les questions relatives à l'enquête de l'OLAF; voir point 113 ci-dessus), elle a répondu dans son avis circonstancié.

120. Dans ses observations, le plaignant a indiqué que l'OLAF avait répondu aux questions posées dans sa lettre du 27 septembre 2006. Il a déclaré qu'il considérait les réponses de l'OLAF comme insatisfaisantes et a également critiqué le fait que ses réponses aient été retardées de plus de trois ans. Dans le même temps, il estime que l'OLAF a mis en œuvre la partie pertinente du projet de recommandation et qu'aucune autre action de la part du Médiateur n'est donc nécessaire.

#### *Évaluation du Médiateur après son projet de recommandation*

121. Le Médiateur considère que l'OLAF a maintenant répondu à toutes les questions soulevées dans la lettre du plaignant du 27 septembre 2006. Il prend note des critiques formulées par le requérant à l'égard de ces réponses, ainsi que du retard dans leur réception.



Dans le même temps, il tient compte du fait que le commentaire du plaignant selon lequel, en fournissant des réponses, l'OLAF a mis en œuvre la partie pertinente du projet de recommandation. Le Médiateur conclut donc que l'OLAF a accepté la partie pertinente de son projet de recommandation et a pris des mesures satisfaisantes pour le mettre en œuvre.

## G. Conclusions

Sur la base de son enquête sur cette plainte, le Médiateur conclut avec les conclusions suivantes:

L'OLAF a implicitement accepté la partie pertinente de son projet de recommandation en ce qui concerne la première allégation du plaignant. En ce qui concerne les mesures prises par l'OLAF pour la mettre en œuvre, il espère que l'OLAF tiendra compte des considérations figurant aux points 65 à 69 de la présente décision dans sa nouvelle évaluation.

En ce qui concerne la septième allégation du plaignant, l'OLAF a accepté la partie pertinente du projet de recommandation du Médiateur et a pris des mesures satisfaisantes pour le mettre en œuvre.

Il n'y a pas eu de mauvaise administration en ce qui concerne les troisième et huitième allégations du plaignant.

Il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures en ce qui concerne les deuxième et quatrième allégations du plaignant.

Il n'y a pas lieu d'enquêter davantage sur la cinquième allégation du plaignant.

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

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Fait à Strasbourg le 13 septembre 2010

[1] Règlement (CE) no 1049/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JO L 145, p. 43.

[2] Directive (CEE) no 92/50/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services, JO L 209, p. 1.

[3] En vertu de l'article 1er, sous a), de la directive 92/50, on entend par marchés publics de services les contrats à titre onéreux conclus par écrit entre un prestataire de services et un



pouvoir adjudicateur. Cet article exclut ensuite certaines catégories de contrats.

[4] Règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes, modifié en dernier lieu le 9 avril 2001 et abrogé par le règlement (CE, Euratom) no 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

[5] Règlement (CE) no 1073/1999/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), JO L 136, p. 1.

[6] Soulignement ajouté par le Médiateur.

[7] Affaire C-44/96, *Mannesmann Anlagenbau*, Rec. 1998, p. I-73, point 43.

[8] Soulignement ajouté par le Médiateur.

[9] Soulignement ajouté par le Médiateur.

[10] Pour plus de détails sur ce document, voir la cinquième allégation du plaignant ci-dessous.

[11] Voir la septième allégation du plaignant ci-dessous.

[12] Une annexe à la lettre du plaignant contenait une demande d'accès aux documents (voir la quatrième allégation du plaignant ci-dessus).

[13] Traduction anglaise effectuée par les services de l'Ombudsman: « *Dans les six prochaines semaines, vous recevrez des réponses séparées en ce qui concerne les données à caractère personnel éventuellement détenues [par l'OLAF] relatives à votre demande d'accès aux documents que vous avez mentionnés et, enfin, en ce qui concerne les questions relatives à l'enquête elle-même.* »