



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.7.2005
COM(2005)323 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET
AU PARLEMENT EUROPEEN**

**Protection des intérêts financiers des Communautés - lutte contre la fraude -
Rapport annuel 2004**

(SEC(2005)973)

(SEC(2005)974)

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1. Les grands événements de l'année 2004	4
1.1. La proposition de réforme de l'Office européen de lutte antifraude	4
1.2. L'adhésion de 10 nouveaux États membres	4
1.3. L'Accord de coopération avec la Confédération suisse	5
1.4. Contrebande de cigarettes	6
1.5. Accord avec Philip Morris International	6
1.6. Le Traité constitutionnel et le projet de création d'un Parquet européen	6
2. Résultats de la lutte antifraude : analyses des statistiques et nouvelles mesures prises par la Commission et les États membres	7
2.1. Fraudes et autres irrégularités communiquées par les États membres en vertu des règlements sectoriels	7
2.2. Faire connaître les résultats de la lutte antifraude : l'information du public	11
2.3. Les mesures adoptées par les États membres	12
2.4. Les mesures adoptées par la Commission	15
3. La coopération dans les domaines agricole et douanier	17
3.1. Résultats de l'analyse des contributions des États membres	17
3.2. Les mesures prises par la Commission en 2004	19
4. Recouvrement	20
4.1. Ressources propres traditionnelles	21
4.2. Dépenses directes	21
4.3. Agriculture	25
4.4. Fonds structurels	26

INTRODUCTION

La protection des intérêts financiers communautaires et la lutte contre la fraude sont un domaine de responsabilité partagée entre la Communauté et les États membres. La Commission rédige chaque année en coopération avec les États membres, un rapport présentant les nouvelles mesures prises pour remplir ces obligations, conformément à l'art. 280 du traité CE. Ce rapport est adressé au Parlement européen et au Conseil et il est publié.

En vue d'améliorer la lisibilité du rapport, cette année les mesures communautaires et nationales sont présentées parallèlement, par thème (et non plus en deux parties indépendantes, comme c'était le cas avant). Cette nouvelle présentation devrait donner une vision plus globale dans un domaine où les compétences sont complémentaires.

Le **premier point** du rapport présente les **événements marquants** de l'année **2004** pour la protection des intérêts financiers communautaires : le projet de réforme de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), l'adhésion de dix nouveaux États membres, la signature d'un accord de coopération avec la Confédération suisse, la lutte contre la contrebande de cigarettes, l'accord conclu avec le cigarettier Philip Morris International pour lutter contre la fraude, et la signature du traité établissant la Constitution.

Le **deuxième point** résume, d'une part, pour les États membres, les **résultats des statistiques sur les cas d'irrégularités communiquées** en vertu des règlements sectoriels et les **mesures prises** en **2004**, et, d'autre part, pour la Commission, le résultat à mi-chemin du plan d'action 2004-2005 et les efforts déployés pour améliorer l'efficacité de l'OLAF. Une sous-partie présente la question de l'information du public dans le domaine de la lutte contre la fraude.

Le **troisième point** est consacré à la mise en œuvre du Règlement sur l'**assistance mutuelle dans le domaine douanier et agricole**¹. Vu la compétence d'un grand nombre d'autorités de nature et de niveau différents, la coopération est essentielle pour protéger efficacement les intérêts financiers de la Communauté. L'assistance mutuelle entre ces autorités a été choisie cette année par la Commission et les États membres comme un des sujets centraux du questionnaire ayant servi de base aux contributions nationales.

Enfin, le **dernier point** présente les mesures prises afin **d'améliorer le recouvrement** des sommes non perçues ou indûment versées. En effet, le seul moyen de réparer les dommages causés au budget européen par les fraudes et autres irrégularités est d'assurer un suivi financier organisé.

Le rapport ne donne qu'un résumé et une vue d'ensemble des mesures prises et des résultats obtenus par les vingt-cinq États membres. Simultanément, la Commission publie deux documents de travail², un dressant un inventaire des contributions des

¹ Règlement (CE) n°515/97.

² « L'inventaire des mesures prises par les États membres » et « Analyse statistique des irrégularités ».

États membres, un autre sur les statistiques, qui fournissent au lecteur des informations supplémentaires.

1. LES GRANDS EVENEMENTS DE L'ANNEE 2004

1.1. La proposition de réforme de l'Office européen de lutte antifraude

Dans son discours prononcé devant le Parlement européen le 18 novembre 2003, le Président Prodi a tiré certaines leçons de l'affaire « Eurostat » concernant les flux de communication et la clarté des règles régissant l'activité opérationnelle de l'OLAF. Un code de conduite³, élaboré entre la Commission et l'Office en juillet 2003, visait déjà à améliorer l'échange d'informations sur les enquêtes internes à la Commission.

En conséquence, la Commission a adopté en février 2004 une proposition établissant des règles claires sur l'échange d'informations entre l'OLAF et les institutions, organes et organismes communautaires, et permettant à l'OLAF de se concentrer sur ses priorités opérationnelles et accélérer ses enquêtes, de manière à renforcer son efficacité. Les propositions visent à clarifier d'avantage les règles en matière d'ouverture, de clôture et de prolongation des enquêtes, et à renforcer les garanties de la défense et le rôle du Comité de Surveillance. La procédure législative est en cours⁴.

Le 26 octobre 2004, la Commission a publié une évaluation complémentaire des activités de l'OLAF⁵, qui contient surtout une analyse quantitative. Quelques éléments chiffrés de ce rapport se trouvent au point 2.4.2.

1.2. L'adhésion de 10 nouveaux États membres

Grâce aux Fonds de pré-adhésion et à la gestion complètement décentralisée de SAPARD et ISPA, les pays adhérents ont été bien préparés pour assumer l'entière responsabilité financière de la mise en œuvre correcte des fonds communautaires. Le jour de l'adhésion, un système étendu de mise en œuvre décentralisée (EDIS) était en place.

Tous les nouveaux États membres ont établi des services centraux pour la lutte contre la fraude (AFCOS). Les AFCOS forment une structure visant à aider lesdits États à se familiariser avec les tâches qui leur incombent en matière de prévention et de répression de la fraude. Leurs deux objectifs principaux sont de coordonner, dans leurs pays respectifs, toutes les obligations et activités législatives, administratives et opérationnelles relatives à la protection des intérêts financiers des Communautés et de garantir une coopération et une communication opérationnelles avec la Commission (OLAF) et les autres États membres.

Au titre du programme PHARE multipays⁶, une aide a été fournie pour établir des structures, des moyens de communication et des bases de données et pour développer

³ SEC(2003)871.

⁴ COM(2004)103 et 104 : propositions de modification des Règlement (CE) n°1073 et 1074/1999.

⁵ SEC(2004)1370.

⁶ PH/2002/1412.

le savoir-faire opérationnel. Des séminaires, des formations et des stages sont organisés par la Commission (OLAF) pour veiller à ce que les AFCOS adoptent une approche professionnelle. Dans la majorité des nouveaux États membres, les AFCOS sont un département ou un office du ministère des finances. Dans d'autres, ils font partie du ministère de la justice (République tchèque et Chypre) ou du ministère des affaires intérieures (Lituanie) ; en Slovaquie, ce service fait partie du Bureau du gouvernement.

Dans la plupart des nouveaux États membres, les AFCOS sont chargés de réaliser et/ou de coordonner des enquêtes antifraude. En Slovénie, ce service n'est responsable que de l'examen de l'adéquation et de l'efficacité des systèmes d'inspection. Les pouvoirs des AFCOS en matière de contrôle des méthodes d'enquête utilisées par les autres institutions sont limités. Seul l'AFCOS polonais dispose de tels pouvoirs et un comité de coordination spécial a été créé à Malte pour contrôler les méthodes appliquées par d'autres entités.

Dans tous les États membres les AFCOS sont responsables de la collecte d'informations concernant les irrégularités liées aux dépenses et de la communication de ces informations à la Commission conformément à la législation communautaire. Davantage de détails sur les AFCOS dans les nouveaux États membres figurent dans le document de travail publié avec le présent rapport⁷.

1.3. L'Accord de coopération avec la Confédération suisse

Un accord de coopération a été signé en octobre 2004⁸ entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers. Fruit de longues négociations, il est actuellement en cours de ratification.

Par cet accord, les parties s'engagent à se prêter pleinement assistance dans le domaine judiciaire et administratif pour tous les dossiers de fraude et d'autres activités illégales, y compris les infractions en matière douanière et de fiscalité indirecte dans le cadre d'échanges de marchandises et de services. La coopération pour lutter contre le blanchiment d'argent sera considérablement améliorée et portera notamment sur les cas graves de fraude et de contrebande.

Grâce aux dispositions de l'accord, les règles régissant la coopération entre les parties dans le domaine de la protection de leurs intérêts financiers se rapprocheront considérablement de l'acquis communautaire. La coopération administrative s'appuiera sur les dispositions de la Convention relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières (Convention «Naples II»⁹). Les mécanismes de la coopération judiciaire seront similaires à ceux de la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne et son protocole additionnel¹⁰. La coopération judiciaire en matière de

⁷ SEC(2005)973

⁸ COM(2004)559 final et 2004/0187(CNS), en attente de publication au JO.

⁹ Acte du Conseil du 18 décembre 1997, JO C 24 du 23.1.1998, p.1.

¹⁰ Convention du 29 mai 2000, JO C197 du 12.7.2000 et Protocole additionnel du 16 octobre 2001, JO C 326 du 21.11.2001.

mesures coercitives (perquisitions et saisies) sera soumise à la règle de la double incrimination prévue et formulée dans les mêmes termes que dans la convention d'application de l'Accord de Schengen¹¹. Les dispositions de lutte contre le blanchiment d'argent s'inspirent aussi de l'acquis communautaire dans ce domaine¹².

La Commission espère que des accords similaires pourront être négociés avec d'autres pays tiers dans le futur.

1.4. Contrebande de cigarettes

Depuis plusieurs années, la Communauté mène une action vigoureuse à l'encontre de la contrebande de cigarettes, qui cause un préjudice considérable au budget européen et à celui des États membres. En 2000 et 2001, la Commission et dix États membres¹³ ont lancé une action civile devant les juridictions de New York à l'encontre des cigaretteurs RJ Reynolds et *alia*, en alléguant une participation à la contrebande de cigarettes et au blanchiment d'argent et en demandant des mesures d'injonction afin d'éviter la contrebande dans le futur.

1.5. Accord avec Philip Morris International

Le 9 juillet 2004, la Commission et les dix États précités ont annoncé la conclusion d'un accord avec le fabricant de cigarettes Philip Morris International (PMI) qui prévoit un système efficace de lutte contre la contrebande et la contrefaçon de cigarettes et qui met terme aux différends entre les parties dans ce domaine. En vertu de cet accord, PMI collaborera avec les services de la Commission, notamment l'OLAF, et les autorités judiciaires des États membres afin de combattre la contrebande et la contrefaçon. Dans ce contexte, l'accord comporte aussi des dispositions financières aux termes desquelles PMI versera durant douze années une somme avoisinant 1,25 milliard de dollars. Les parties espèrent que cela servira d'exemple pour des accords similaires avec d'autres compagnies.

1.6. Le Traité constitutionnel et le projet de création d'un Parquet européen

Le caractère transnational de la fraude aux intérêts financiers communautaires et l'implication de la criminalité organisée nécessitent le dépassement du cloisonnement des autorités policières et judiciaires nationales afin de coopérer à travers l'Europe. Malgré le nombre d'accords prévus à cet effet, l'obstacle principal à l'efficacité de la répression de la fraude reste le morcellement de l'espace pénal européen. En 2001, elle a adopté un livre vert¹⁴ destiné à élargir le débat. La

¹¹ Convention d'application de l'Accord de Schengen, JO L 239 du 22.9.2000. Si la double incrimination applicable aux commissions rogatoires aux fins de perquisition et de saisie doit être à l'avenir abandonnée dans Schengen, les nouvelles règles Schengen s'appliqueront pleinement aux matières régies par l'accord de coopération, à l'exception du domaine de la fiscalité directe.

¹² Notamment la directive 91/308/CEE modifiée par la directive 2001/97/CE (JO L 344 du 28.12.2001). Deuxième protocole à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO C 222 du 19.07.1997).

¹³ Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Finlande.

¹⁴ Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un Procureur européen, COM(2001)715.

Convention sur l'avenir de l'Europe¹⁵ a inséré dans le projet de Traité une disposition permettant la création d'un Parquet européen.

Enfin, le traité établissant une Constitution pour l'Europe prévoit, dans son art. III-274, que le Conseil, statuant à l'unanimité et après approbation du Parlement européen, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Ce Parquet sera compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices de ces infractions. Le Conseil, statuant à l'unanimité, après approbation du Parlement et consultation de la Commission, peut adopter une décision européenne afin d'étendre les attributions du Parquet à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontalière.

La Commission a annoncé en mai 2005¹⁶ dans sa proposition pour le plan de La Haye que, dans le contexte de la coopération judiciaire européenne et d'Eurojust, elle assure le suivi de ses travaux préalables et des possibilités offertes par la Constitution concernant l'amélioration de la protection des intérêts financiers de l'Union.

En ce qui concerne la lutte contre la fraude en général, la Constitution conserve dans son art. III-415 le texte actuel du traité CE. Cependant, la suppression d'une partie du texte¹⁷ permettra à l'Union de se doter des instruments juridiques en matière pénale nécessaires pour protéger ses intérêts financiers.

2. RESULTATS DE LA LUTTE ANTIFRAUDE : ANALYSES DES STATISTIQUES ET NOUVELLES MESURES PRISES PAR LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES

2.1. Fraudes et autres irrégularités communiquées par les États membres en vertu des règlements sectoriels

La législation communautaire oblige les États membres de communiquer les fraudes et autres irrégularités qui portent atteinte aux intérêts financiers dans tous les domaines d'activité communautaire¹⁸. Une obligation similaire existe pour les pays bénéficiaires des Fonds de pré-adhésion. Le document des services de la Commission, publié simultanément au présent rapport, présente une analyse approfondie des statistiques obtenues sur la base de ces communications¹⁹. Le tableau suivant résume le nombre d'irrégularités communiquées en 2004 ainsi que les montants concernés pour chaque secteur.

¹⁵ La Convention sur l'avenir de l'Union, présidée par M. V. Giscard d'Estaing, a été mise en place suite à la déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, afin de lancer la réflexion sur l'approfondissement de la réforme des institutions européennes.

¹⁶ COM(2005)184.

¹⁷ La dernière partie du paragraphe 4 est supprimée ; elle disposait que « les mesures contre la fraude et la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les États membres ».

¹⁸ Voir en particulier l'art. 3, par. 1, des Règlements (CEE) n° 595/91 du Conseil du 4 mars 1991 (JO L67 du 14.3.1991), (CE) n° 1681/94 de la Commission du 11 juillet 1994 (JO L 178 du 12.7.1994) et (CE) n°1831/94 de la Commission du 26 juillet 1994 (JO L 191 du 27.7.94) pour le volet dépenses, et l'art. 6, par. 5 du règlement (CE, Euratom) n°1150/2000 du Conseil du 22 mai 2000 (JO L 130 du 31.5.2000) pour le volet ressources propres traditionnelles.

¹⁹ SEC(2005)974

Tableau 2.1. – Nombre d'irrégularités et montants

TOTAL 2004		
Domaine	Nombre d'irrégularités communiquées	Montant total (montants en 1.000€)
Ressources propres	2.735	205.692
FEOGA- Garantie	3.401	82.064
Fonds structurels et fond de cohésion	3.327	694.535
Total	9.463	982.291

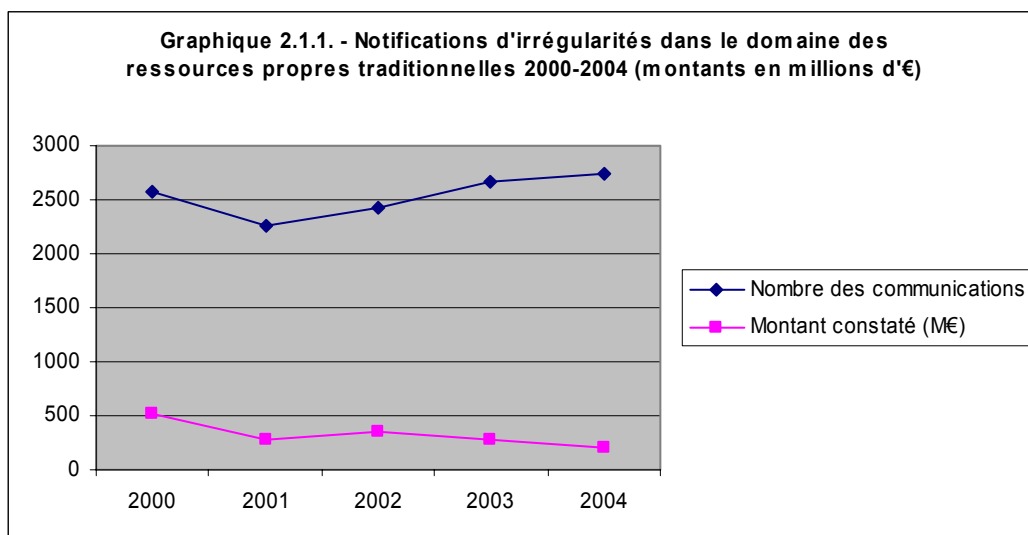
D'une manière générale, le nombre d'irrégularités communiquées au titre de 2004 est en augmentation. En revanche, l'impact financier estimé des irrégularités est en baisse dans tous les domaines, sauf pour les actions structurelles ; en moyenne, il est d'environ 0,19% pour les dépenses agricoles, 1,5% pour les ressources propres et 2% pour les actions structurelles (fonds de cohésion compris). Cependant, il convient de distinguer entre fraude et irrégularité. La fraude est définie comme étant une irrégularité commise intentionnellement, que seul le juge est habilité à qualifier comme telle²⁰. Elle constitue un acte criminel. Dans le domaine des dépenses agricoles, les soupçons de fraude représentent environ 11% des irrégularités signalées, à savoir 0,02% du total des crédits FEOGA-Garantie. Pour les fonds structurels, la fraude concerne environ 20% des irrégularités, à savoir 0,4% des crédits des fonds structurels et du fonds de cohésion.

2.1.1. Ressources propres traditionnelles

Dans ce domaine, le nombre de cas communiqués (2.735 pour 2004) est en augmentation constante, contrairement au montant concerné (205,7 M€) qui diminue depuis 2002 et correspond à environ 1,5% du total des ressources propres récoltées (12.307²¹ M€ en 2004). En 2004, les produits les plus touchés par les irrégularités étaient les cigarettes, les télévisions et le sucre.

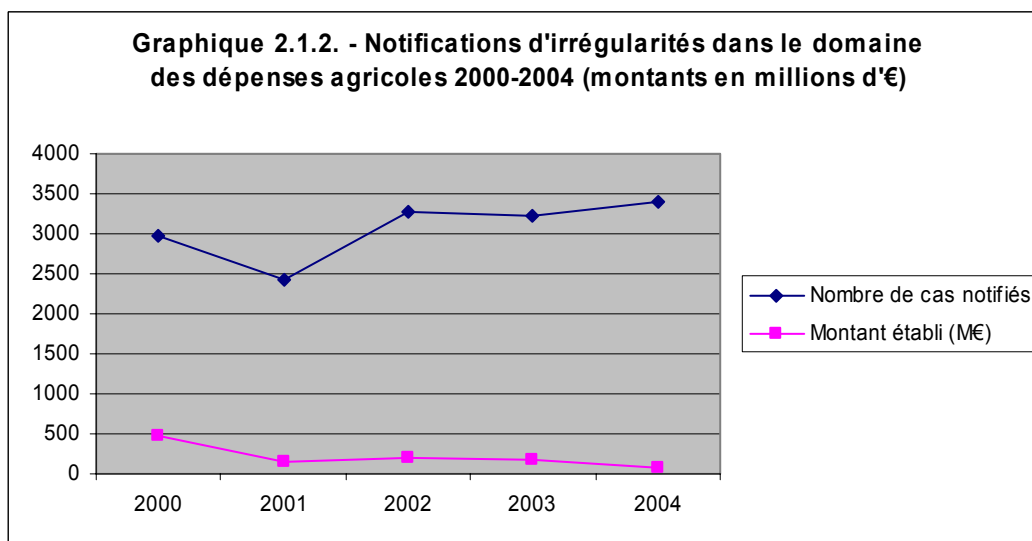
²⁰ Voir la définition figurant à l'article 1er de la Convention sur la protection des intérêts financiers communautaires du 26 juillet 1995 (JO C n°316 du 27.11.1995), entrée en vigueur le 17 Octobre 2002.

²¹ Ce montant correspond aux dettes douanières figurant dans la « comptabilité A » de 2004 des États membres, à savoir celles qui étaient payées et/ ou garanties. Les sommes pour lesquelles une dette douanière a été ouverte mais qui n'ont été ni payées ni garanties (ou ont été garanties mais sont contestées), figurent dans la « comptabilité B » ; elles ne sont pas incluses dans ce chiffre. Les montants constatés dans les communications comme étant entachés d'irrégularités se partagent entre comptabilité A et B.



2.1.2. Dépenses agricoles (FEOGA-Garantie)

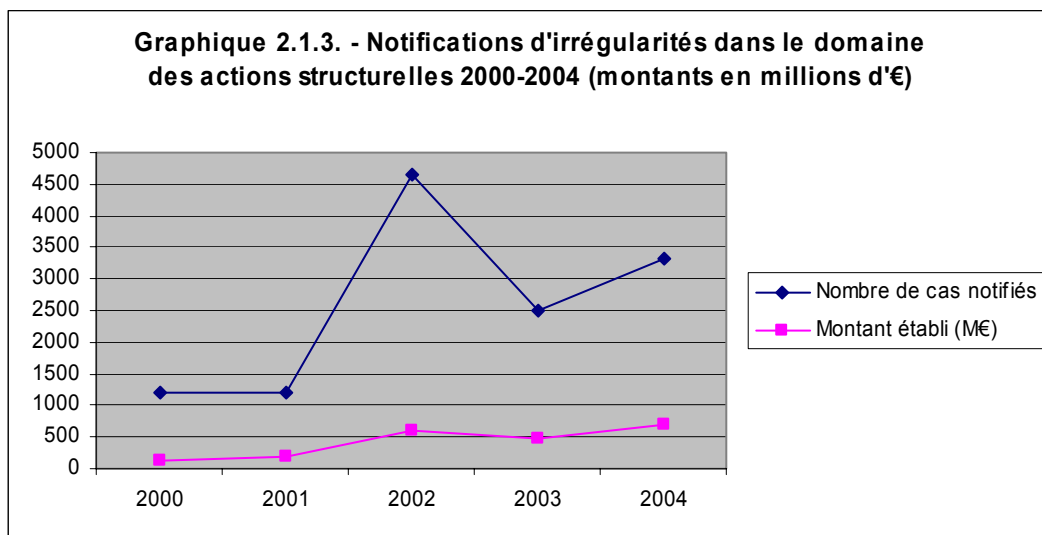
En 2004, le nombre d'irrégularités communiquées a légèrement augmenté par rapport aux années précédentes (3.401 cas). En revanche, leur impact financier a diminué (82 M€) et correspond à environ 0,19% du total des crédits FEOGA-Garantie (42.935 M€ pour 2004, une nette amélioration est constatée par rapport aux chiffres des années précédentes).



La Commission a évalué l'importance de la fraude au budget communautaire sur la base, d'une part, des estimations des États membres et, d'autre part, de ses propres analyses. Selon son estimation, 11% des irrégularités signalées, à savoir 0,02% du total des crédits FEOGA-Garantie, soit un montant total de d'environ 6,8 M€, sont susceptibles d'être qualifiées de fraude. La plupart des suspicions de fraude résulteraient de déclarations de superficie fictive et de documents douaniers et demandes d'aide falsifiés.

2.1.3. Actions structurelles

En 2004, le nombre d'irrégularités communiquées (3.339 cas, Fonds de cohésion compris) et leur impact financier (695,6 M€) ont augmenté par rapport à l'année dernière. Ce changement résulte de l'augmentation des cas dans le domaine du FEDER. L'impact financier de ces irrégularités correspond à environ 2% des crédits des fonds structurels et du fonds de cohésion (35.665 M€ pour 2004).



Selon l'estimation de la Commission, 20% des irrégularités signalées, à savoir 0,4% des crédits des fonds structurels et du fonds de cohésion, sont susceptibles d'être qualifiées de fraude. Le fonds social européen (FSE) semble être le plus touché (environ 26%).

2.1.4. Fonds de pré-adhésion

Un système de notification des irrégularités similaires à celui des fonds structurels a été mis en place par les accords pluriannuels de financement pour les fonds PHARE²², SAPARD²³, ISPA²⁴ et les fonds accordés à Chypre et Malte²⁵.

²² Pologne-Hongrie : assistance à la restructuration des économies, règlement (CE) n° 3906/89, JO L 375 du 23.12.1989.

²³ SAPARD (instrument agricole de pré-adhésion), Règlement (CE) n° 1268/1999, JO L 161 du 26.6.1999.

²⁴ ISPA (instrument structurel de pré-adhésion), Règlement (CE) n° 1267/1999, JO L 161 du 26.6.1999.

²⁵ Règlement (CE) n° 555/2000, JO L 68 du 16.03.2000.

Tableau 2.1.4. : *Notifications d'irrégularités fonds de pré-adhésion. Montants en millions d'€, correspondant au coût total éligible au titre des projets concernés par les irrégularités*

Année	PHARE ²⁶		SAPARD		ISPA	
	Cas	Montant	Cas	Montant	Cas	Montant
2002	30	1073	0	0	0	0
2003	12	9	26	76	20	391
2004	81	35	131	81	28	713
Total	123	1.118	157	157	48	1.105

Les autorités chargées de communiquer les irrégularités doivent continuer à faire de sérieux efforts quant à la qualité des communications. En effet, dans plus de 90% des cas, il est impossible pour la Commission de connaître la qualification de l'irrégularité détectée, les montants recouvrés et ceux qui restent à recouvrer. C'est pourquoi le tableau ci-dessus reprend le montant du coût total éligible au titre des projets concernés, et non pas les montants réellement affectés. Les chiffres ainsi disponibles ne se prêtent pas encore à une analyse approfondie.

2.2. **Faire connaître les résultats de la lutte antifraude : l'information du public**

En vue d'améliorer la transparence, la Commission souhaite mieux informer sur les formes de fraudes et autres irrégularités qui menacent les intérêts financiers communautaires, des conséquences qu'elles peuvent avoir et des mesures qui sont prises pour les éviter.

En novembre 2004, l'OLAF a organisé avec le réseau des communicateurs anti-fraude un séminaire de formation qui a réuni les experts en communication des autorités nationales concernées par la lutte contre la fraude. Dans ses remarques introductives, le Commissaire Siim Kallas a affirmé que « la transparence est une des clés de la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion budgétaire, ainsi que de la prévention en la matière. La communication représente le volet actif de cette transparence. La transparence se suffit souvent à elle-même pour prévenir la fraude ». Il a cependant souligné qu'en cas d'enquête, différents intérêts doivent être mis en balance.

L'analyse des contributions des États membres²⁷ au présent rapport montre que ces derniers ont des règles juridiques et légales assez différentes quant à la communication d'informations sur les enquêtes, administratives ou judiciaires, prises à leurs différents stades.

²⁶ Les statistiques figurant dans cette colonne incluent les communications effectuées en vertu du Règlement 555/2000 par Chypre et Malte.

²⁷ SEC(2005)973

Un nombre limité d'États membres est partisan d'une large information au public tant pour les enquêtes des services administratifs que pour celles des services judiciaires, et ce depuis l'ouverture jusqu'à la divulgation des éléments d'une enquête après sa clôture.

Cependant, la plupart des États membres limitent l'information du public aux différents stades des enquêtes administratives. Ils invoquent le principe que le droit à l'information doit être mis en balance avec la nécessité de protéger les droits de la défense, la vie privée et la dignité des personnes. Ils refusent également la divulgation des éléments d'une enquête après sa clôture. Néanmoins, en ce qui concerne les enquêtes judiciaires, admettent que l'information du public soit plus large ; elle n'est généralement pas diffusée spontanément, mais bien à la demande des média ou sur autorisation expresse.

2.3. Les mesures adoptées par les États membres

Les dispositions présentées ci-dessous correspondent à une sélection illustrative. Un document séparé de la Commission²⁸ a inventorié toutes les nouvelles mesures prises au cours de l'année 2004 qui ont été communiquées par les États membres. Pour les nouveaux États membres, en principe, seules les dispositions adoptées ou entrées en vigueur après le 1^{er} mai 2004 ont été communiquées.

2.3.1. Nouvelles mesures de portée horizontale

Les États membres ont signalé l'adoption de mesures très diversifiées tendant à améliorer la protection des intérêts financiers communautaires : mesures de lutte contre le blanchiment d'argent ou la corruption, stratégie nationale anti-fraude, élargissement du domaine des enquêtes douanières, extension de la définition de certaines infractions afin d'y inclure les atteintes au budget européen, amélioration du contrôle financier ou des procédures de traitement informatique des données, etc.

En 2004, une nouvelle loi belge sur la lutte contre le blanchiment d'argent a été adoptée. Elle prévoit que la Cellule de traitement des informations financières doit désormais informer le ministère des finances de la transmission au Parquet d'informations relatives au blanchiment de capitaux ou de biens provenant de la commission d'une infraction liée à la fraude fiscale grave et organisée. Cette disposition concerne également la fraude au budget des Communautés.

Le gouvernement letton a adopté un vaste programme de lutte contre la corruption pour la période 2004-2008. Une loi lettonne autorise notamment le Bureau de la prévention et la lutte contre la corruption à recevoir des informations sur une enquête pénale en cours (avec autorisation du Procureur), une donation reçue par des organisations politiques ou les dettes et créances des fonctionnaires publics (avec autorisation du Procureur ou du Président de la Cour Suprême).

²⁸

SEC(2005)973 Les États membres ont été priés de ne communiquer que les mesures qui ne correspondent pas à une mise en œuvre pure et simple du droit communautaire. Compte tenu de l'annualité du rapport de la Commission, l'absence de nouvelles mesures prises au cours de l'année 2004 dans certains États membres ne peut être interprétée comme une image du niveau général de protection des intérêts financiers dans l'État membre considéré. Elle peut correspondre, en revanche, à une activité plus dynamique durant la période antérieure.

La République tchèque a adopté une approche stratégique nationale de lutte contre les fraudes au détriment des intérêts financiers des Communautés²⁹.

En France, le champ de compétence du Service national de la douane judiciaire a été étendu l'ensemble des infractions relatives à la protection des intérêts financiers communautaires³⁰. Ses agents habilités à effectuer des enquêtes judiciaires sont désormais compétents également en matière d'infractions relatives aux fonds structurels.

Une modification du code pénal financier polonais introduit une nouvelle définition de l'obligation légale publique. Désormais, la non-perception d'une ressource du budget européen ou d'un budget géré par les Communautés ou pour leur compte ou peut constituer une infraction d'atteinte à une obligation légale publique, lorsque les autres éléments constitutifs de l'infraction sont réunis.

Le code pénal slovène a été modifié pour inclure dans la définition de l'évasion fiscale les manœuvres frauduleuses commises à l'encontre des intérêts financiers communautaires

En Slovaquie, la définition d'infraction à la discipline budgétaire a été étendue aux irrégularités commises lors de la dépense de fonds communautaires³¹.

Le législateur finlandais a créé la fonction de contrôleur financier, bénéficie d'un statut d'indépendance ainsi que d'un droit d'accès à l'information. Sa mission est de coordonner les contrôles internes et administratifs des fonds européens en Finlande, de rédiger des rapports sur la surveillance et l'audit de ces fonds, sur les fautes de gestion et sur les irrégularités. Ces rapports sont destinés aux institutions et autres organes de l'Union européenne. Le gouvernement finlandais a également mis en place un conseil de contrôle interne et de gestion du risque qui est chargé, notamment, de l'harmonisation des procédures de contrôle, de l'amélioration l'audit interne.

Au Portugal, la réalisation d'un audit externe est désormais obligatoire au moins tous les huit ans pour les dépenses des organismes gérant des dépenses publiques (et notamment des fonds européens)³². L'audit doit porter sur l'évaluation de la mission et des objectifs de l'organisme et sur les critères d'économie, d'efficience et d'efficacité des dépenses.

Un accord a été conclu pour faciliter la coopération entre la police financière lettone et les douanes estoniennes.

Le système juridique tchèque a été amélioré en ce qui concerne la procédure de choix du lauréat d'un appel d'offres pour un marché public, afin d'éviter notamment la fraude.

²⁹ Résolution 456 du 12 mai 2004.

³⁰ Loi n° 204/2004 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

³¹ Loi n° 523/2004.

³² Loi n°48/2004.

Traitement informatique des données. Plusieurs États membres ont signalé des améliorations dans le traitement informatique des données, ce qui devrait accroître l'efficacité et la fiabilité de l'action des différentes autorités. En France, le déploiement d'une nouvelle application informatique va permettre d'automatiser, de tracer et de fiabiliser les contrôles administratifs ainsi que la sélection des visites et des contrôles sur place dans le domaine du développement rural. La Lituanie a mis en place un système informatique de gestion pour rassembler et stocker l'information relative à la programmation et à l'utilisation des fonds structurels et des ressources financières complémentaires. Au Royaume-Uni, l'exécutif écossais a terminé la mise en place d'un système de demande et de réclamation en ligne, utilisable pour tous les fonds structurels. En Hongrie, un système unifié de gestion informatique (EMIR) a été élaboré en 2004 en vue du traitement efficace et uniforme de l'information relative aux fonds structurels et au fonds de cohésion.

2.3.2. Nouvelles mesures dans le domaine des ressources propres

Une loi espagnole de juillet 2004 a modifié le droit fiscal. Elle introduit notamment la possibilité d'employer des technologies et mécanismes nouveaux pour lutter plus efficacement contre la fraude. Elle augmente également le nombre des contrôles fiscaux et améliore la procédure de recouvrement des dettes fiscales.

Une nouvelle loi irlandaise étend sensiblement le pouvoir de saisie des agents de la Douane en ce qui concerne les objets ayant été l'instrument ou le produit d'une infraction. L'État irlandais a acheté, en décembre 2004, un scanner mobile de conteneurs, qui devrait considérablement améliorer l'efficacité des services douaniers dans la lutte contre la contrebande maritime.

En Pologne, la législation douanière a été adaptée afin de permettre le contrôle fiscal également pour les ressources propres communautaires.

2.3.3. Nouvelles mesures dans le domaine des dépenses agricoles

Dans le domaine de la PAC, la France s'est engagée sur la voie du rapprochement des offices payeurs en pôles et de la création d'une agence payeuse unique en 2007.

En Italie, un décret-loi tendant à harmoniser et rationaliser les inspections a été adopté. Cet acte attribue aux gouvernements régionaux un pouvoir de sanction administrative des fraudes dans le domaine alimentaire, commises en violation de la réglementation européenne.

En Pologne, une nouvelle loi autorise le président de l'agence de marché agricole à assimiler par décision administrative les paiements agricoles indus ou perçus en trop à des dettes douanières, ce qui permettra de les recouvrer selon les procédures exécutoires administratives.

2.3.4. Nouvelles mesures dans le domaine des actions structurelles

A Malte, la loi I de 2004 modifie le système de réception, de contrôle et de paiement de l'argent public, qui concerne également les fonds structurels. Les dispositions de la nouvelle loi prévoient également les procédures à suivre afin de lutter contre les fraudes et autres irrégularités.

Aux Pays-Bas, de nombreuses mesures administratives ont été adoptées en 2004 afin d'assurer une utilisation correcte des ressources du FSE et une meilleure prévention des irrégularités. Elles concernent notamment l'échange d'informations, l'assistance et les contrôles, notamment pour les demandes à effet rétroactif.

En Pologne, une loi du 20 avril 2004 crée des unités nationales de contrôle pour chacun des fonds structurels.

Au Portugal, le nouveau manuel d'audit relatif aux fonds structurels et au fonds de cohésion a été approuvé ; il définit les méthodes à suivre par l'IGF en sa qualité d'organisme désigné pour établir la déclaration de validité lors de la clôture des différentes formes d'intervention cofinancées.

2.4. Les mesures adoptées par la Commission

2.4.1. Bilan du plan d'action.

L'approche stratégique globale 2001-2005³³ a été suivie par le plan d'action 2004-2005³⁴ de la Commission sur la protection des intérêts financiers et la lutte antifraude.

En 2004, la Commission a réalisé onze actions sur les trente-sept identifiées dans le plan susmentionné. Parmi celles-ci, il convient de relever :

- Proposition de modification des règlements n°1073 et 1074/99³⁵(voir point 1.1) ;
- Proposition de règlement relatif à l'assistance administrative mutuelle aux fins de la protection des intérêts financiers communautaires contre la fraude et toute autre activité illégale, en particulier le blanchiment et la fraude à la TVA³⁶ (voir point 3.2) ;
- le rapport³⁷ sur la mise en œuvre par les États membres de la convention relative à la protection des intérêts financiers communautaires qui est entrée en vigueur en 2002. Un certain nombre de lacunes ont été identifiées ; la Commission estime qu'il y a de bonnes raisons pour faire avancer l'adoption du projet de directive³⁸ sur la protection des intérêts financiers communautaires.

2.4.2. Renforcement de l'efficacité de l'OLAF

Depuis sa création, l'Office a fait des efforts considérables pour réduire la durée de l'évaluation préliminaire et des enquêtes. La durée d'évaluation moyenne des

³³ Communication de la Commission sur la Protection des intérêts financiers des Communautés - Lutte antifraude : pour une approche stratégique globale, COM(2000)358 final.

³⁴ Communication de la Commission sur la Protection des intérêts financiers des Communautés - Lutte antifraude - Plan d'action 2004-2005, COM(2004)544 final.

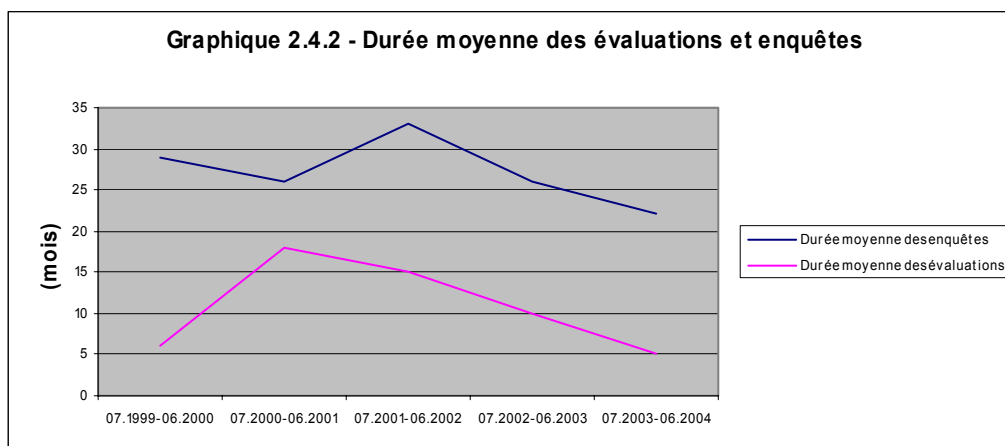
³⁵ COM(2004)103 et 104 final.

³⁶ COM(2004)509 final.

³⁷ COM(2004)709 final.

³⁸ COM(2002)577 final.

informations portant sur des soupçons d'irrégularité, après avoir augmenté à dix-huit mois pendant la période juillet 2000-juin 2001³⁹, est redescendue à cinq mois en 2003-2004. La durée moyenne des enquêtes est en diminution constante depuis 1999 ; elle est aujourd'hui d'environ vingt-deux mois contre vingt-neuf il y a cinq ans.



La proportion des enquêtes clôturées avec suivi a augmenté (près d'un cas sur deux pour la période juillet 2003-juin 2004 contre un cas sur cinq pour la période 1999 – 2000), surtout en ce qui concerne le suivi judiciaire (près d'un cas sur trois en 2003-2004, contre un cas sur vingt-deux en 1999-2000)⁴⁰.

2.4.3. *L'expertise opérationnelle au service de la législation et de la gestion des contrats.*

Le Livre blanc sur la réforme de la Commission⁴¹ contient un ensemble de mesures pour mieux utiliser l'expertise disponible en vue d'améliorer la prévention des irrégularités et de la fraude. Une communication de la Commission⁴² prévoit un mécanisme de consultation de l'OLAF le plus en amont possible lors de l'élaboration des propositions législatives, afin d'améliorer la qualité de la législation. Elle prévoit également la prise d'une série de mesures de prévention en matière de gestion contractuelle par la DG BUDG, de concert avec l'Office. Le système est devenu opérationnel en 2003.

Pour 2004, vingt-neuf actions législatives programmées ont été identifiées comme des actions à risque au niveau de l'étanchéité à la fraude. L'Office a ainsi pu apporter son expérience opérationnelle lors de l'élaboration de documents communautaires, notamment le livre vert sur l'avenir des régimes préférentiels et la modernisation du code des douanes, et de règlements plus spécifiques comme une proposition de

³⁹ Pendant la période juillet 1999 - juin 2000, la durée moyenne des évaluations était de six mois, mais cette période ne peut pas être considérée comme représentative, car les nouvelles procédures ont pris effet seulement à la fin de 2000.

⁴⁰ Pour plus de détails concernant les résultats de l'Office, voir l'évaluation complémentaire des activités de l'OLAF, SEC(2004)1370.

⁴¹ Réforme de la Commission, Livre blanc partie I point V3 et partie II point XXX, COM(2000)200 final.

⁴² Communication de la Commission sur l'étanchéité de la législation et de la gestion des contrats à la fraude du 7.11.2001, SEC(2001)2029 final.

réglementation des contingents des champignons ou des certificats d'origine pour l'ail importé par des pays tiers.

Dans le domaine des dépenses directes, le nouveau modèle de protocole d'accord de participation des pays candidats aux programmes communautaires comprendra des clauses assurant une protection plus efficace des intérêts financiers.

3. LA COOPERATION DANS LES DOMAINES AGRICOLE ET DOUANIER

L'instrument pour la coopération dans les domaines agricole et douanier⁴³ détermine les conditions dans lesquelles les autorités douanières et agricoles des États membres collaborent entre elles et avec la Commission, sur demande d'une autorité requérante ou spontanément, en vue d'assurer le l'exercice d'une surveillance spéciale sur des personnes, lieux, mouvements de marchandises et moyens de transports, les enquêtes administratives, la fourniture d'attestations, etc.

Le règlement met en place un système d'échange d'information très large dans lequel les autorités nationales communiquent à la Commission toute information utile concernant les irrégularités et suspicions de fraude détectées, les méthodes et procédés utilisés, etc. (art.17). Le règlement prévoit également une assistance mutuelle avec les autorités des pays tiers et l'information de la Commission lorsque cela présente un intérêt particulier (art.19 à 22).

Le règlement met en place un système d'information douanier (art. 23 à 41), qui permet une diffusion rapide des informations et rend les procédures de coopération plus efficaces⁴⁴.

Cette année, ce sujet a été choisi par la Commission et les États membres comme un des thèmes centraux couverts par le questionnaire. La section suivante donne une vue globale de la situation dans ce domaine.

3.1. Résultats de l'analyse des contributions des États membres⁴⁵

D'une manière générale, la mise en œuvre du Règlement est satisfaisante. L'analyse révèle que la qualité des données statistiques disponibles au niveau des États membres et de la Commission pourrait être améliorée, et qu'il conviendrait de résoudre certaines difficultés d'ordre pratique.

⁴³ Règlement (CE) n°515/97, JO L 82 du 22.3.1997, complété par le Règlement (CE) n° 696/98 de la Commission, JO L 96 du 28.3.98.

⁴⁴ Un instrument du troisième pilier est venu compléter ce système : la « Convention Naples II », qui fixe les mécanismes de l'assistance mutuelle dans le cadre d'enquêtes pénales concernant des infractions aux réglementations douanières communautaires et nationales. Un certain nombre des enquêtes concernées sont le prolongement naturel des enquêtes administratives entreprises en vertu du Règlement (CE) n° 515/97. En 2004, dix États membres (Autriche, Belgique, Chypre, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Portugal, Finlande, Slovaquie, Slovaquie) ont ratifié ladite convention. Deux autres (République tchèque, Estonie) l'ont ratifié début 2005. Au moment de la rédaction du présent rapport seul trois États membres n'avaient pas encore déposé leur instrument de ratification.

⁴⁵ L'intégralité des réponses des États membres peut être consulté dans le document de travail associé au rapport (SEC(2005)973) ; le rapport ne donne qu'un aperçu très synthétique.

Statistiques sur les communications. La plupart des États membres ont rencontré des difficultés pour fournir des statistiques fiables et cohérentes au sujet des communications ou rapports. Ils n'ont ni de base de donnée centralisée pour ce type d'information, ni de définition uniforme de la notion de « communication assistance mutuelle ». Seule une approche quantitative a pu être envisagée pour l'examen de ces chiffres ; aucune analyse n'a été possible. De même, il n'y a pas de statistiques exploitables relatives au nombre de communications et rapports demandés par ou communiqués à la Commission. L'amélioration des bases de données est souhaitable afin de pouvoir les utiliser pour l'analyse du risque.

Traitement des demandes d'assistance mutuelle. Les États membres ont soulevé des problèmes, en particulier les délais de réponse, la qualité et la pertinence des réponses (voire l'absence, notamment de la part de certains pays tiers) et les problèmes de traduction. Le résultat est parfois la prescription des actions engagées. La plupart des États membres a régulièrement recours à des rappels afin d'accélérer la procédure.

Coopération avec les pays tiers. Les États membres ont suggéré la conclusion d'accords de coopération avec des pays pour résoudre une partie des problèmes signalés⁴⁶. Bien que la Commission actualise et distribue la liste des contacts à de chaque réunion du comité assistance mutuelle (deux ou trois fois par an), il a été rapporté qu'il est parfois difficile de déterminer l'autorité compétente d'un pays tiers ou d'un État membre (lorsque la demande est envoyée par un pays tiers).

Traitement des messages sur les risques de fraude. Les États membres informent la Commission des risques de fraude ou autre irrégularité lorsque ceux-ci présentent un intérêt particulier sur le plan communautaire, et la Commission communique ces informations aux autres États membres concernés⁴⁷. Certains États membres ont deux ou plusieurs administrations compétentes pour l'application de la législation douanière, mais ces messages sont traités de la même manière que les autres demandes d'assistance mutuelle : en règle générale, c'est une unité ou office central de coordination qui reçoit le message et en fait une première analyse afin de déterminer l'autorité compétente qui doit le traiter⁴⁸. Les résultats éventuels sont transmis à la Commission (OLAF) par l'unité/office de coordination.

La nécessité d'une autorisation judiciaire. Lorsque l'accord de l'autorité judiciaire est requis pour la mise en œuvre d'une action nécessaire au traitement d'une demande d'assistance mutuelle, l'information ainsi obtenue est transmise à l'État requérant⁴⁹. Une autorisation judiciaire supplémentaire peut être nécessaire pour la transmission de l'information. Les États membres diffèrent beaucoup en ce qui

⁴⁶ La conclusion d'accords avec les pays suivants a été suggérée : Albanie, Arménie, Belarus, Bosnie et Herzégovine, Canada, Chine, Croatie, Émirats arabes unis, Indonésie, Japon, Laos, Malaisie, Panama, Roumanie, Russie, Serbie-et-Montenegro, Singapour, Taïwan, Thaïlande, Tunisie, Viêt Nam, « pays du Moyen-Orient », « pays des Balkans », « pays d'Afrique du Nord », « pays d'Asie du Sud-Est ». Les accords de coopération signés avec Inde le 20.10.2004 et le Mexique le 26.3.2001 sont entrés en vigueur.

⁴⁷ Art.18 du Règlement 515/95.

⁴⁸ En Pologne, le Bureau des relations internationales du Trésor est l'interlocuteur principal de la Commission, mais les autorités douanières doivent également être contactées dans un certain nombre de cas. Les deux services sont des départements du ministère des finances.

⁴⁹ Art.3 du Règlement 515/95.

concerne le type d'acte d'enquête nécessitant l'autorisation de l'autorité judiciaire ; en particulier, en ce qui concerne les pouvoirs d'enquête administrative des douanes. Mais d'une manière générale, chaque fois qu'une autorisation est requise pour l'accomplissement de l'acte d'enquête, une deuxième l'est aussi pour la transmission du rapport à l'État requérant⁵⁰. Certains États membres posent également des conditions supplémentaires, non prévues par le Règlement, pour la transmission des données obtenues.

Traitement des rapports présentés suite à une mission dans un pays tiers. À l'issue d'une mission dans un pays tiers, un rapport, contresigné par les participants à la mission, ainsi que les pièces pouvant être invoquées comme éléments de preuve sont communiqués aux États membres concernés, même s'ils n'ont pas participé à la mission⁵¹. La Commission a souhaité savoir si les rapports et pièces communiqués pouvaient être utilisés comme élément de preuve lors d'une procédure de recouvrement devant une juridiction nationale indépendamment du fait que l'État membre ait ou non participé à la mission. Les États membres ont répondu à cette question par l'affirmative. Cependant, la non-signature de ce rapport par les autorités tierces (dont la signature n'est pas exigée par la réglementation communautaire) peut causer des difficultés de preuve au cours d'une procédure engagée dans un État membre n'ayant pas participé à la mission.

Statistiques sur la suite donnée aux cas communiqués. La communication des décisions administratives et judiciaires intervenues suite aux cas rapportés en vertu du Règlement est obligatoire⁵². Bien que plusieurs États membres envisagent de mettre en place des départements chargés du suivi des cas communiqués et de l'établissement de statistiques, la plupart d'entre eux n'ont pas de gestion centralisée de cette information pour l'instant et les statistiques obtenues sont incomplètes et peu fiables. La proportion de décisions concernant la criminalité organisée est très réduite. Cela pourrait s'expliquer par une implication faible de la criminalité organisée dans les infractions douanières et agricoles, par une définition restreinte de la criminalité organisée par le système juridique de certains États membres, par une requalification par l'autorité judiciaire des infractions constatées (par exemple en « association de malfaiteurs ») ou par l'insuffisance de preuves dans le dossier.

3.2. Les mesures prises par la Commission en 2004

Amélioration de la coopération dans le domaine agricole et douanier. Suite au rapport thématique de la DG BUDG sur le traitement des messages d'assistance mutuelle⁵³, la Commission a consulté les États membres et a confirmé le besoin:

- de renforcer l'efficacité des méthodes de travail par un échange et un suivi d'informations plus modernes et plus rapides ;

⁵⁰ À l'exception de la Pologne, de la Slovaquie et de la France pour les enquêtes douanières.

⁵¹ Art.20 du Règlement.

⁵² Art.49 ; elle se fait en règle générale à travers le système OWNRES.

⁵³ Rapport thématique de 2002 sur le traitement des messages d'assistance mutuelle dans les États membres.

- d'assurer un environnement plus favorable à la corrélation entre les outils de détection, enquête et de poursuite (articulation entre fiches assistance mutuelle, SID⁵⁴ et FIDE⁵⁵) ;
- d'une meilleure synergie entre les objectifs respectifs des différents services de la Commission.

En 2004, une étude de faisabilité a été lancée afin de préparer la création d'un message électronique « Assistance mutuelle (AM)/ Communication de fraude ».

Extension de la coopération à d'autres domaines. Le 20 juillet 2004, la Commission a transmis une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil en matière d'assistance mutuelle administrative⁵⁶.

Le règlement proposé fournirait une base juridique plus détaillée dans la lutte contre la fraude et favoriserait la coopération et la coordination à l'échelle communautaire avec la Commission, notamment l'OLAF. La proposition de règlement revêt un caractère horizontal ; elle couvre tous les secteurs de la lutte contre la fraude communautaire qui ne font pas encore l'objet d'une législation sectorielle, notamment la coopération entre les États membres et la Commission dans la lutte contre la fraude intra-communautaire à la TVA⁵⁷, les fonds structurels et les dépenses directes. Elle concerne également l'utilisation des informations sur les transactions financières suspectes du blanchiment des produits de la fraude communautaire. La coopération devrait être axée sur les affaires d'une importance particulière au niveau communautaire, c'est-à-dire représentant un préjudice fiscal d'au moins 500 000 € en cas de fraude à la TVA et de 100 000 € dans les autres cas.

4. RECOUVREMENT

La Commission veille au recouvrement des montants indûment versés par les Communautés suite à une erreur, fraude ou autre irrégularité, ainsi qu'à la perception des ressources propres. Dans les domaines de gestion directe, le recouvrement relève de sa propre compétence. Dans les domaines de gestion décentralisée, la compétence est partagée, la Commission suit les procédures de recouvrement engagées par les États membres et applique, le cas échéant, les procédures d'apurement.

⁵⁴ Base de données « Système d'information douanière », prévue par la Convention du 26 juillet 1995 sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes (JO C316 du 27.11.1995). Une nouvelle interface commune devrait permettre d'y stocker un certain nombre d'informations contenues dans les messages assistance mutuelle.

⁵⁵ La création du fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières (FIDE) est prévue par le protocole additionnel du 8 mai 2003 à la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes (JO C 139 du 13.6.2003). Le but de FIDE est de permettre aux autorités compétentes d'un État membres d'identifier les autorités compétentes des autres États membres qui enquêtent ou ont enquêté sur les mêmes personnes ou entreprises.

⁵⁶ COM(2004)509 final.

⁵⁷ Le règlement proposé a pour vocation de compléter le Règlement (CE) n°1798/2003 du Conseil du 7 octobre 2003 (JO L 264 du 15.10.2003), qui ne concerne que la coopération entre États membres, et non pas entre États membres et la Commission.

En 2004, la Commission a pris plusieurs mesures pour améliorer le recouvrement des ressources propres, l'agriculture, les fonds structurels et les dépenses directes.

4.1. Ressources propres traditionnelles

Les États membres sont responsables du recouvrement des ressources propres traditionnelles. Ils doivent tenir une « comptabilité A »⁵⁸ pour l'enregistrement des dettes douanières payées et/ou garanties et une « comptabilité B » pour l'enregistrement des dettes non recouvrées ni garanties (ou garanties mais contestées). La plupart des dettes inscrites dans la comptabilité B sont le résultat de fraudes ou irrégularités détectées.

Un rapport⁵⁹ a analysé dix-sept cas de recouvrement qui ont fait l'objet d'une communication d'assistance mutuelle de l'OLAF et dont chacun a impliqué plusieurs États membres et a eu un impact financier supérieur à 1 million € sur le budget communautaire. Les cas sélectionnés portaient sur différents biens et concernaient différents mécanismes de fraude (valeurs en douane manipulées, prix falsifiés et fausses déclarations d'origine). La Commission a pu constater une amélioration constante dans le taux effectif du recouvrement des dettes (2% pour l'échantillon examiné en 1994, 12% en 1998 et 15% en 2003).

Les États membres sont également responsables d'enregistrer les données de tous les cas de fraudes et irrégularités détectées dans la base « OWNRES » s'ils ont un impact financier potentiel supérieur à 10.000 € sur les ressources propres traditionnelles. Ces cas devant normalement apparaître également dans la « comptabilité B », la Commission a effectué une comparaison. Les résultats étant peu satisfaisants. Lorsqu'elle a répété cet exercice en 2004, des améliorations significatives ont pu être constatées.

Le Règlement (CE, Euratom) 2028/2004⁶⁰ oblige les États membres de traiter comme non recouvrables les montants de ressources propres traditionnelles supérieurs à 50.000 € non recouverts au-delà de cinq ans à compter de la date à laquelle la demande de paiement est devenue exécutoire à titre définitif. Cela signifie que ces cas (y compris des dettes très difficilement recouvrables résultant de fraudes et irrégularités) doivent être soumis pour évaluation à la Commission en vue d'évaluation.

4.2. Dépenses directes

4.2.1. Le nouveau règlement financier

Le nouveau règlement financier⁶¹ améliore considérablement l'efficacité du recouvrement en matière de dépenses directes. Le recours à la compensation devient désormais systématique (art.73) ; elle est pratiquée à concurrence des créances des

⁵⁸ Règlement (CE, Euratom) n°1150/2000, JO L 130 du 31.5.2000.

⁵⁹ Rapport de la Commission concernant le suivi des ressources propres traditionnelles en cas de fraude et irrégularité COM(2004)850 du 07.01.2005.

⁶⁰ JO L 352 du 27.11.2004.

⁶¹ Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, JO L 248 du 16.9.2002.

Communautés à l'égard de tout débiteur lui-même titulaire d'une créance certaine, liquide et exigible à l'égard des Communautés.

L'art.72 par. 2 confirme également la possibilité pour l'institution de « formaliser la constatation d'une créance à charge de personnes autres que des États dans une décision qui forme titre exécutoire ». Ce dispositif était déjà prévu par l'art.256 du traité, mais aucun texte d'application ne développait ses modalités de mise en œuvre.

Par ailleurs, le nouveau règlement financier introduit le caractère automatique de la perception des intérêts de retard pour toute créance non remboursée à sa date d'échéance⁶², et augmente sensiblement leur montant⁶³.

4.2.2. *Des garanties contractuelles pour une meilleure gestion des contrats.*

Le versement d'avances ou l'octroi d'un préfinancement sans contrepartie au moment du paiement constitue un risque non négligeable pour les intérêts financiers communautaires. Cependant, cet outil est indispensable à la réalisation de certaines actions répondant aux objectifs des politiques communautaires. Le nouveau règlement financier, et plus particulièrement le règlement établissant ses modalités d'exécution, prévoient un certain nombre de mesures qui atténuent ce risque. Ainsi, dans les cas prévus par les modalités d'exécution, les contractants ou bénéficiaires doivent constituer une garantie préalable avant de percevoir un préfinancement.

Les services de la Commission s'assurent, par le biais de dispositions contractuelles ou conventionnelles standard (y compris dans les accords avec les pays candidats et les pays tiers dans le domaine de l'aide extérieure ou de la participation aux programmes communautaires) de l'inclusion de dispositions efficaces en matière de recouvrement.

4.2.3. *Recouvrement par constitution de partie civile et mesures conservatoires dans les législations des États membres*

L'étude publiée dans le rapport de l'année passée⁶⁴ a montré que dans la majorité des États membres la Commission peut se constituer partie civile en vue d'obtenir des dommages et intérêts pour assurer le recouvrement des droits des Communautés liés aux dépenses directes. La constitution de partie civile dans le cadre d'une procédure pénale est considérée comme un instrument efficace pour faciliter les efforts de la Commission en vue de recouvrer des dettes dans le domaine des dépenses directes. Elle offre plusieurs avantages, dont notamment le raccourcissement des délais de procédure. Dans les États membres ayant un système juridique de *common law*⁶⁵, la Commission, bien qu'elle ne puisse pas se constituer partie civile, a toutefois la possibilité d'effectuer une demande de compensation.

⁶² Règlement (CE, Euratom) n°2342/2002 de la Commission, établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n°1605/2002 du Conseil, JO L357 du 31.12.2002, art. 86.

⁶³ Le taux d'intérêt de retard applicable est le taux de référence de la Banque centrale européenne majoré de 7 points dans le cadre des marchés de services et de fournitures, et de 3,5 points dans les autres cas. Il s'agit d'une nette augmentation par rapport au taux précédent, qui était égal au taux de référence majoré de 1,5%.

⁶⁴ COM(2004)573.

⁶⁵ Irlande, Royaume-Uni.

Le rapport 2003 a également établi que la Commission peut en règle générale demander des mesures conservatoires⁶⁶ à partir de la phase d'enquête de la procédure pénale.

En 2004, la Commission a voulu approfondir l'analyse des conditions auxquelles elle peut représenter la Communauté dans une procédure judiciaire relative aux dépenses directes. Le questionnaire soumis aux États membres portait sur un cas pratique impliquant un opérateur économique à l'origine d'une fraude commise au détriment de la Commission. Deux États membres n'ont pas été en mesure de fournir des réponses à cette partie du questionnaire⁶⁷. L'intégralité des réponses est disponible dans le document de travail des services de la Commission.

Même si des similitudes existent, les systèmes juridiques nationaux prévoient des conditions très différentes quant au déclenchement de l'action civile par la Commission. Cela met en lumière la nécessité pour elle de coopérer étroitement avec les autorités judiciaires. Le rapport 2004 a également permis à la Commission de mieux connaître les conditions requises par les droits nationaux pour formuler une demande de mesure conservatoire.

Constitution de partie civile. *La demande de constitution de partie civile.* Dans la majorité des États membres, la Commission doit être à l'origine de la demande. En Suède, la demande est toujours présentée par le ministère public. Au Finlande et au Portugal, le ministère public peut entamer une telle action s'il l'estime appropriée. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire que la Commission dépose une demande. Néanmoins, la Finlande a souligné que si la Commission demande réparation d'un préjudice en se basant sur des faits qui ne sont pas compris dans l'acte d'accusation présenté par le Parquet, elle doit introduire une demande exposant ces faits ainsi que les preuves permettant de les établir.

Dans certains États membres, il est également exigé de présenter tous les faits à l'appui de la demande⁶⁸ et/ou le montant demandé en réparation⁶⁹. De plus, dans certains États membres⁷⁰, la demande doit établir clairement le lien de causalité entre la fraude et la perte subie par le budget communautaire. Seuls deux États membres⁷¹ ont mentionné que la demande peut être introduite après l'ouverture de l'audience.

Exigences concernant la preuve en cas de constitution de partie civile. Tous les États membres ayant répondu appliquent le principe de la liberté de la preuve, que ce soit par audition de témoins ou rapport écrit. Toutefois, les tribunaux sont également tenus par la règle de la libre appréciation de la preuve. Cela signifie qu'aucun élément de preuve produit par la Commission en rapport avec le dommage, y

⁶⁶ Les mesures conservatoires sont celles que le ministère public ou le juge peut ordonner afin d'empêcher le prévenu de disperser ses actifs avant la décision du tribunal. Elles comprennent le gel et la saisie des biens de la personne mise en examen.

⁶⁷ Luxembourg, Malte. Il convient également de signaler que les réponses de certains États membres n'étaient pas assez détaillées pour permettre de déterminer les éléments essentiels que la Commission doit inclure dans sa demande de constitution de partie civile.

⁶⁸ République Tchèque, Grèce, Italie, Allemagne, Suède.

⁶⁹ République tchèque, Grèce, Italie, Lettonie, Slovaquie.

⁷⁰ France, Hongrie, Pologne.

⁷¹ Pays-Bas, Slovaquie.

compris un rapport d'audit établi par un expert agréé, n'est en soi nécessairement suffisant pour prouver que le contractant a commis une infraction.

Même si, en principe, la preuve peut être apportée par tous moyens, trois États membres ont indiqué qu'il existait des limites à l'admissibilité d'un rapport établi par un expert-comptable (il est parfois nécessaire que le rapport soit établi par un expert agréé⁷² ou un expert nommé par le tribunal⁷³). En République tchèque le rapport d'expertise n'est admissible que s'il contient des clauses spécifiques. En Italie, une limite quantitative s'impose aux parties, et donc aussi à la Commission : un maximum de deux experts peut être cité pour témoigner devant le tribunal.

Dans d'autres États membres, les rapports d'experts-comptables sont librement admissibles, mais leur appréciation se fait sous certaines conditions spécifiques⁷⁴.

Mesures conservatoires. Tous les États membres autorisant la constitution de partie civile acceptent également les demandes de mesures conservatoires.

Auteur de la demande de mesure conservatoire. En règle générale, il appartient à la partie lésée, et donc à la Commission, d'introduire une demande auprès du ministère public ou du juge⁷⁵. Seul deux États membres ont mentionné que tant la Commission que le Parquet pouvait demander une mesure conservatoire pendant le procès⁷⁶.

La demande de mesure conservatoire. Les éléments que la demande doit obligatoirement contenir varient sensiblement selon les États membres. Certains⁷⁷ n'imposent pas d'obligations à cet égard. A l'opposé, la demande doit parfois être très détaillée et contenir, par exemple, la base légale sur laquelle elle se fonde, la description des faits pertinents, la preuve de la dispersion du patrimoine, et la description des éléments connus du patrimoine du contractant avec leur situation. La Slovaquie exige que la demande contienne une proposition de mesure conservatoire.

En ce qui concerne le risque de disparition des éléments du patrimoine et donc l'impossibilité de recouvrement, la charge de la preuve pèse en général sur la partie lésée, c'est-à-dire la Commission⁷⁸. Il est donc toujours dans l'intérêt de celle-ci de présenter sa demande avec le plus de détails possible. Enfin, il convient de noter que l'équivalent des mesures conservatoires existe dans certains États membres ayant un

⁷² République tchèque.

⁷³ Pologne. L'expert doit être un expert près le tribunal ou une personne réputée compétente dans un domaine donné.

⁷⁴ Ainsi, en Suède, le rapport doit être présenté personnellement pendant l'audience. En Slovénie, le tribunal peut nommer un expert financier pour vérifier le document.

⁷⁵ Autriche, Belgique, République tchèque, Grèce, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Portugal, Suède, Slovénie.

⁷⁶ République tchèque et Slovaquie. Pendant la phase d'instruction, le Parquet peut soumettre une demande même sans requête de la personne lésée s'il en va des intérêts de celle-ci et, en particulier s'il existe un risque d'omission de sa part.

⁷⁷ Autriche, Belgique, Grèce, Italie.

⁷⁸ Seule la Finlande a signalé une exception à ce principe : l'application d'une mesure provisoire telle que l'interdiction de transférer, ou la saisie, ne requiert pas de preuve du risque. En principe, il suffit d'affirmer dans la demande que le risque est assez probable. Cependant, la demande doit décrire comment le risque se manifeste dans le cas d'espèce.

système de *common law*. Il s'agit des ordonnances de gel⁷⁹ et des ordonnances de confiscation⁸⁰.

4.3. Agriculture

En 2002, l'arriéré total des montants en attente de recouvrement concernant des irrégularités dans le secteur du FEOGA-Garantie était estimé à 2,2 milliards €, selon les données communiquées par les États membres en vertu des art. 3 et 5 du Règlement (CEE) n°595/91⁸¹. Dans sa communication de décembre 2002⁸², qui visait notamment l'amélioration du recouvrement, la Commission a décidé de constituer une « Task Force Recouvrement » (TFR) composée d'agents de l'OLAF et de la DG AGRI. La TFR devait clarifier la situation de non-recouvrement et préparer des décisions sur la responsabilité financière dans le cadre de la procédure formelle d'apurement des comptes dans le domaine du FEOGA-Garantie. Elle a commencé son travail d'audit en 2003 pour les cas non recouverts antérieurs à 1999 et supérieurs à 500.000 € chacun. Cet exercice, qui concernait neuf États membres, a révélé que la somme totale des montants non recouverts était de 765 millions €⁸³. Fin 2004, la procédure d'apurement des comptes a pu être lancée par la DG AGRI : des lettres formelles en application de l'art.8 du Règlement (CE) n°1663/95 sur la responsabilité financière ont été envoyées aux États concernés, avec les propositions de la Commission sur les corrections financières à mettre en œuvre.

La TFR a également commencé les audits concernant environ 3.400 cas d'un montant inférieur à 500.000 € chacun, communiqués avant 1999 et non recouverts à ce jour (l'impact financier total est estimé à environ 200 millions €). La base de données ECR (External Communications Registry), gérée par l'OLAF, contient toutes les communications transmises par les États membres dans le cadre des art. 3 et 5 du Règlement (CEE) n°595/91 sur les irrégularités concernant le FEOGA Garantie. Les États membres ont été appelés à vérifier et à compléter ces données, à remplir un formulaire électronique d'auto-évaluation sur les résultats des mesures de recouvrement et à formuler une proposition sur la prise en charge des montants non récupérés. La TFR vérifiera les données transmises au cours de l'année 2005, la procédure formelle d'apurement pourra commencer une fois les vérifications et les éventuels audits supplémentaires clôturés.

Le travail de la TFR a eu pour effet une meilleure exploitation des données communiquées par les États membres. Ce résultat correspond à la volonté « d'améliorer la qualité des données disponibles quant aux paiements irréguliers dans le cadre de la PAC », engagement pris par la Commission dans ses réponses au rapport spécial n°3/2004 de la Cour des comptes⁸⁴.

⁷⁹ Angleterre et Pays de Galles.

⁸⁰ Écosse.

⁸¹ JO L 67 du 14.3.1991

⁸² COM(2002)671 final.

⁸³ Cette somme s'entend à l'exclusion de 32 cas communiqués avant 1999 et portant sur un montant supérieur à 500.000 €, mais qui ont révélés des incohérences lors de la comparaison des communications avec les résultats de l'audit. Ces cas seront traités en priorité au cours de l'année 2005.

⁸⁴ Rapport spécial n°3/2004 sur le recouvrement des paiements irréguliers effectués dans le cadre de la politique agricole commune, JO C 269 du 4.11.2004.

4.4. Fonds structurels

Dans le domaine des fonds structurels, le recouvrement des montants indûment versés suite à une irrégularité ou une fraude est assuré par les États membres. Le remboursement de ces montants à la Commission peut se faire par réduction ou suppression de la participation financière avec une possibilité de réaffectation des fonds à d'autres opérations lorsque le programme concerné n'est pas encore clôturé.

Les programmes cofinancés par les fonds structurels sont pluriannuels et fonctionnent sur la base des paiements intermédiaires. Le recouvrement des sommes indûment versées peut intervenir avant ou après la clôture du programme. Pour la période de programmation 1994-1999, la date limite pour la présentation de la demande de paiement final à la Commission était le 31 mars 2003. Durant cette période, près de 1.000 programmes ont été cofinancés par la Communauté pour un montant total d'environ 159 milliards €⁸⁵. Les services ordonnateurs et gestionnaires de la Commission (DG REGIO, EMPL, AGRI, FISH), assistés par l'OLAF, assurent le suivi administratif et financier afin de clôturer ces programmes. Ce suivi est basé notamment sur les communications d'irrégularités effectuées par les États membres sur la base du Règlement (CE) n°1681/94⁸⁶ et enregistrées dans la base de données ECR (External Communications Registry).

Pour la période concernée, les États membres ont communiqué des cas d'irrégularités pour un montant de 1.370 millions €⁸⁷ affecté en tant que contribution communautaire.

Parmi ces cas, 5.028 ont été clôturés définitivement au niveau de la Commission ; le montant correspondant de 634,6 millions € a été déduit lors du paiement final. De plus, pour un nombre de 2.604 cas concernant la même période, les États membres ont informé la Commission que les procédures administratives et judiciaires ont été terminées au niveau national. Les services de la Commission préparent des décisions sur l'imputation budgétaire des montants non recouvrés.

Un nombre de 2.694 cas correspondant à un montant à recouvrer d'environ 647 millions € restent ouverts.

⁸⁵ Il s'agit de programmes pluriannuels. Ce chiffre ne comprend pas les projets directs financés dans le cadre des Fonds structurels ni les projets cofinancés par le Fonds de cohésion.

⁸⁶ JO L 178 du 12.7.1994.

⁸⁷ Situation selon les données contenues dans la base ECR au 18.4.2005.