



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 12.7.2006
COM(2006) 378 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Protection des intérêts financiers des Communautés – Lutte contre la fraude – Rapport
annuel 2005**

{SEC(2006)911}

{SEC(2006)912}

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
1. Bilan de l'approche stratégique globale 2001-2005 pour la protection des intérêts financiers des Communautés.....	5
1.1. Une politique législative antifraude globale	5
1.2. Une nouvelle culture de coopération.....	8
1.3. Prévenir et lutter contre la corruption au sein des institutions.....	9
1.4. Le renforcement de la dimension judiciaire pénale	10
1.5. Conclusion.....	12
2. Résultats de la lutte antifraude : statistiques concernant les fraudes et autres irrégularités communiquées par les États membres en vertu des règlements sectoriels.....	12
2.1. Ressources propres traditionnelles	13
2.2. Dépenses agricoles (FEOGA - Garantie).....	14
2.3. Mesures structurelles.....	15
2.4. Fonds de pré-adhésion.....	16
3. Mesures prises par les États membres et la Commission en 2005	17
3.1. Les mesures prises par les États membres	17
3.1.1. Nouvelles mesures de portée horizontale.....	17
3.1.2. Nouvelles mesures dans le domaine des ressources propres communautaires	18
3.1.3. Nouvelles mesures dans le domaine des dépenses agricoles	18
3.1.4. Nouvelles mesures dans le domaine des actions structurelles	19
3.2. Les mesures adoptées par la Commission sur le plan opérationnel de la lutte contre la fraude.....	19
3.3. Mesures complémentaires pour la protection des intérêts financiers des Communautés.....	20
3.3.1. État de ratification de la convention du 26 juillet 1995 sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et de ses protocoles par les États membres.....	20
3.3.2. Le système d'information douanière (SID) et la ratification de la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes et de son protocole créant une base de données d'identification des fichiers douanières (FIDE).....	21
3.3.3. L'accord avec Philip Morris International.....	22

4.	Le recouvrement.....	22
4.1.	Les procédures nationales de recouvrement dans le cadre d'une procédure civile ou administrative.....	22
4.2.	Recouvrement par les institutions	27
4.3.	La « Task Force Recouvrement » dans le domaine du FEOGA-Garantie.....	27
4.4.	La réforme du système de suivi financier des irrégularités dans le domaine la politique agricole.....	29
5.	Les procédures de certification des comptes.....	30
5.1.	Feuille de route pour une déclaration d'assurance positive	30
5.2.	La certification de bonne gestion des dépenses publiques dans les États membres ..	31

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'article 280 du traité CE. Ce rapport est adressé au Parlement européen et au Conseil et il est publié.

Au **premier point** du rapport, la Commission présente **le bilan de son approche stratégique globale de cinq ans 2001-2005** pour la protection des intérêts financiers communautaires. Malgré les nombreux obstacles rencontrés, le bilan global de la mise en œuvre des objectifs et actions programmée est satisfaisant.

Le **deuxième point** résume les **résultats des statistiques sur les cas d'irrégularités communiquées** en vertu des règlements sectoriels.

Le **troisième point** comporte, d'une part, une sélection illustrative des **mesures prises en 2005** par les États membres, et, d'autre part, pour la Commission, les efforts déployés pour améliorer l'efficacité de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

Il a été convenu d'un commun accord avec les États membres de présenter deux thèmes spécifiques repris aux points 4 et 5 du rapport. Le **quatrième 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 **cinquième et dernier point** est consacré à la question de la **certification des comptes**. La majorité du budget européen est gérée en coopération avec les États membres. Ce point comprend notamment une brève comparaison des principes et normes de contrôle et des systèmes de certification (lorsqu'il y en a) appliqués par les États membres.

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 travail¹, l'un dressant un inventaire des contributions des États membres, l'autre concernant les statistiques des irrégularités communiquées par les États membres.

Les rapports des années précédentes, ainsi que les documents de travail des services de la Commission qui y sont associés, sont disponibles sur le site Internet de l'OLAF².

¹ « L'inventaire des mesures prises par les États membres » et « Analyse statistique des irrégularités ».
² http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/index_en.html

1. BILAN DE L'APPROCHE STRATÉGIQUE GLOBALE 2001-2005 POUR LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DES COMMUNAUTÉS

La protection des intérêts financiers des Communautés doit reposer sur une culture de coopération forte entre le niveau national et communautaire. La Commission a souhaité mettre en place une approche stratégique globale de cette protection, englobant toutes les actions qui pouvaient contribuer à cet objectif commun, afin d'assurer la convergence de l'effort de toutes les autorités nationales et institutions concernées par la prévention. Cela comprends l'activité opérationnelle, le suivi financier, les sanctions appliquées, la prévention et la préparation de la législation encadrant ces activités, qu'il s'agisse du premier ou du troisième pilier.

Dans son approche stratégique globale adoptée le 28 juin 2000³, qui s'inscrit dans la suite de l'inscription dans le traité d'Amsterdam de l'article 280 du traité CE (TCE) et de la création de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) en 1999, la Commission a établi ses objectifs politiques et généraux pour la période 2001 – 2005. La Commission avait identifié quatre grands axes pour la protection des intérêts financiers :

- une politique législative antifraude globale ;
- une nouvelle culture de coopération ;
- une démarche interinstitutionnelle de prévention et de lutte contre la corruption ;
- le renforcement de la dimension judiciaire pénale.

La mise en œuvre de cette stratégie globale s'est concrétisée dans les plans d'action 2001-2003⁴ et 2004-2005⁵.

1.1. Une politique législative antifraude globale

La Commission a œuvré pour que la politique antifraude soit régie par une approche législative horizontale et transpilier, qui intègre tous les secteurs où la fraude et la corruption peuvent se manifester. La législation antifraude doit prévoir le suivi et la coopération, mais aussi la prévention et la détection.

En 2001, elle a annoncé la mise en place d'un mécanisme⁶ interne à la Commission de « fraud-proofing » visant l'amélioration de la qualité de la législation et de la gestion des contrats, pour les rendre plus « étanches à la fraude ». Depuis 2003, un groupe interservices identifie chaque année les initiatives législatives et les modèles de contrat en élaboration qui pourraient présenter un risque majeur pour les intérêts financiers communautaires. Pour ces projets, l'Office européen de lutte antifraude est

³ Communication de la Commission sur la protection des intérêts financiers des Communautés - lutte antifraude - Pour une approche stratégique globale, COM(2000) 358 final.

⁴ Communication de la Commission sur la Protection des intérêts financiers des Communautés - Lutte antifraude - Plan d'action 2001-2003, COM(2001) 254 final.

⁵ Communication de la Commission sur la Protection des intérêts financiers des Communautés - Lutte antifraude - Plan d'action 2004-2005, COM(2004)544 final.

⁶ 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.

consulté en amont des procédures d'élaboration. Sur la période 2004-2005, l'office a examiné en tout 28 initiatives.

L'introduction de l'euro a été accompagnée, tout au long de la période de programmation visée, de nombreuses mesures prises, pour lutter contre la contrefaçon des pièces et des billets. La Commission a notamment développé davantage le cadre juridique d'action et d'intervention, ainsi que le cadre de coopération internationale spécifique.

Dans une communication de 2002⁷, qui visait notamment l'amélioration du recouvrement des fonds agricoles indûment versés avant 1999, la Commission a annoncé la mise en place d'une « Task Force Recouvrement » (TFR) afin de clarifier la situation de non-recouvrement et de préparer des décisions sur la responsabilité financière dans le cadre de la procédure formelle d'apurement des comptes dans le domaine du FEOGA-Garantie (voir point 4.2.).

Le nouveau règlement financier⁸, entré en vigueur en 2003, renforce considérablement la protection des intérêts financiers communautaires :

- Il améliore notamment l'efficacité du recouvrement.
- Il prévoit le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice. Depuis 2005, la Commission respecte donc les normes internationales de comptabilité publique les plus exigeantes, améliore la gestion quotidienne des fonds et réduit au minimum les risques d'erreurs ou d'irrégularités.
- Il prévoit un système d'information permettant d'exclure des marchés publics, par décision administrative, les soumissionnaires pénalement condamnés et les candidats non fiables ou ayant fourni des informations trompeuses ou frauduleuses. Un mécanisme similaire a été adopté dans la directive sur la coordination des procédures de passation des marchés de travaux publics⁹. La Commission a prévu, dans le cadre de sa communication sur la transparence¹⁰, d'étudier les possibilités d'utiliser davantage le système d'exclusion et envisage de faire des propositions en ce sens dans la proposition modifiée concernant la révision du règlement financier¹¹.

⁷ Communication de la Commission concernant l'amélioration du recouvrement des créances de la Communauté nées de la gestion directe et la gestion partagée des dépenses communautaires, COM(2002) 671 final.

⁸ Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, JO L 248 du 16.9.2002.

⁹ La directive (CE) 2004/18 du Parlement européen et du Conseil, relative à la coordination des procédures de passation des marchés de travaux publics, de fournitures et de services (JO L134 du 30.4.2004) a mis en place un système d'information permettant d'exclure des marchés publics les soumissionnaires pénalement condamnés.

¹⁰ Communication à la Commission de M. le Président, Mme Wallström, M. Kallas, Mme Hübner et Mme Fischer Boel proposant le lancement d'une initiative européenne en matière de transparence, SEC(2005)1300.

¹¹ La Commission a adopté le 18.5.2006 une proposition modifiée de Règlement du Conseil modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, COM (2006) 213 final.

En 2004, la Commission a adopté des propositions de règlements modifiant les règlements relatifs aux enquêtes effectués par l'OLAF¹², ces propositions avaient pour but, notamment, de clarifier les règles sur l'échange d'informations entre l'Office et les institutions, organes et organismes communautaires, et permettre à l'Office de se concentrer sur ses priorités opérationnelles et d'accélérer ses enquêtes de manière à renforcer son efficacité. Les propositions visent également à renforcer les droits procéduraux des personnes soumises aux enquêtes. Suite à ces propositions, le Parlement européen et le Conseil ont demandé une évaluation complémentaire sur la performance de l'Office, que la Commission a soumise en octobre 2004¹³. La Cour des comptes a produit un rapport spécial sur la gestion de l'Office¹⁴, assorti de plusieurs recommandations. En juillet 2005¹⁵, le Parlement européen a organisé une audition publique sur le renforcement de l'OLAF, qui a été l'occasion de constater que la structure opérationnelle de l'Office, indépendant dans ses enquêtes mais administrativement intégré à la Commission fonctionne.

À la lumière de ces développements, la Commission a adopté le 24 mai 2006 une proposition qui complète les avancées de celle de février 2004, qu'elle remplace et qui est retirée. Cette proposition traite, en particulier, de la gouvernance et de la coopération entre les institutions et le comité de surveillance à travers les réunions de ce dernier avec des représentants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission dans le cadre d'un dialogue structuré. Elle prévoit aussi la création d'un conseiller réviseur, appelé à formuler des avis dans un certain nombre de cas de figure, et entend clarifier le mandat du directeur général de l'OLAF.

Événements de l'année 2005. En 2005, la Commission a adopté son deuxième rapport¹⁶ sur l'application, par les États membres, du règlement « liste noire »¹⁷. Ce règlement prévoit l'identification des opérateurs économiques qui présentent un risque pour le budget communautaire dans le domaine du FEOGA-Garantie, l'information de la Commission et des États membres et l'application de mesures de prévention. Le rapport constate un résultat modeste dans l'application de ce règlement. À travers ce rapport, la Commission souhaite susciter un large débat avec les institutions sur la nécessité et les orientations possibles d'une éventuelle réforme du mécanisme d'exclusion.

¹² Propositions de règlement modifiant les règlements (CE) n° 1073/1999 et (Euratom) n° 1074/1999 relatifs aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), COM(2004) 103 et 104.

¹³ Document de travail des services de la Commission, Évaluation complémentaire des activités de l'OLAF, SEC(2004)1370. Voir aussi le rapport de la Commission, « Évaluation des activités de l'Office européen de lutte antifraude », COM(2003) 154 final.

¹⁴ Cour des Comptes, rapport spécial 1/2005 relatif à la gestion de l'OLAF accompagné des réponses de la Commission, JO C 202 du 8.8.2005.

¹⁵ Audience des 12 et 13 juillet 2005 intitulée « Renforcement de l'OLAF : la révision du Règlement sur l'Office européen de lutte anti-fraude ».

¹⁶ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du règlement n° 1469/95 (Liste noire), COM(2005) 520.

¹⁷ Règlement (CE) n° 1469/95 du Conseil du 22 juin 1995, relatif aux mesures à prendre à l'égard de bénéficiaires d'opérations financées par le FEOGA, section «garantie», JO L 145 du 29.6.1995.

1.2. Une nouvelle culture de coopération

Depuis 2001, la Commission a entrepris des efforts pour aider les dix nouveaux États membres et les pays candidats à assimiler l'acquis communautaire en matière de protection des intérêts financiers. Les dix nouveaux États membres, la Roumanie et la Bulgarie ont créé des services nationaux de coordination antifraude (AFCOS), responsables de tous les volets législatifs, administratifs et opérationnels de la protection des intérêts financiers des Communautés, qui se sont avérés très utiles. L'intégration de dix nouveaux États membres s'est déroulée sans difficultés particulières, ces derniers s'étant préparés de manière satisfaisante à leur nouvelle tâche de protection des intérêts financiers communautaires. Pour mieux accompagner la procédure de l'élargissement en Roumanie et en Bulgarie, l'OLAF a renforcé ses activités et son efficacité opérationnelle en détachant un officier de liaison dans chacun de ces deux pays.

En 2004, la Communauté européenne et ses États membres ont pu signer un accord de coopération¹⁸ avec la Confédération suisse, en vue de lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers.

En 2004 également, la Commission a proposé l'adoption d'un règlement en matière d'assistance mutuelle administrative¹⁹. Le règlement fournirait une base juridique détaillée et revêt un caractère horizontal, car il couvre tous les secteurs de la lutte contre la fraude communautaire qui ne font pas encore l'objet d'une législation sectorielle.

Événements de l'année 2005. Certaines transactions du commerce international réalisées en infraction aux réglementations douanières, y compris les règles relatives à la propriété intellectuelle, causent un préjudice à l'économie et aux intérêts fiscaux des États membres et aux recettes douanières du budget de l'Union européenne. Le commerce avec la Chine a donné lieu à un certain nombre de problèmes au cours des dernières années. Un accord de coopération, négocié et signé en 2004, et entré en vigueur en 2005 vise à améliorer l'assistance mutuelle dans le domaine douanier entre la Communauté et la Chine. Son volet opérationnel est géré par l'OLAF.

Une infrastructure technique permanente (POCU) pour une meilleure coopération et un meilleur soutien aux opérations douanières conjointes des États membres a été ouverte dans les locaux de l'OLAF. Le POCU permettra la mise en œuvre rapide des opérations douanières conjointes avec une meilleure coopération et à un moindre coût. La première opération accueillie par la nouvelle infrastructure a été l'opération « FAKE », portant sur des produits contrefaits en provenance de Chine. Organisée en mai 2005, elle a abouti à des résultats très satisfaisants (voir point 3.2.).

¹⁸ Décision du Conseil relative à la signature de l'Accord de coopération 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, COM(2004)559 final et JO C 244 du 1.10.2004.

¹⁹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'assistance administrative mutuelle aux fins de la protection des intérêts financiers de la Communauté contre la fraude et toute autre activité illégale, COM(2004)509 final.

Les règlements qui prévoient, dans le domaine des Fonds structurels et du Fonds de cohésion, l'obligation pour les États membres de communiquer à la Commission les cas où il existe un soupçon d'irrégularité à l'encontre des règlements sectoriels ont été modifiés et modernisés²⁰ afin d'assurer une mise en œuvre harmonisée. L'harmonisation va continuer avec une modification du règlement applicable au domaine agricole.

Le statut du comité consultatif de coordination de la lutte anti-fraude a été modifié par décision de la Commission²¹ afin de l'adapter aux changements intervenus depuis sa création en 1994, tels que l'insertion de l'article 280 TCE dans le traité d'Amsterdam, la création de l'OLAF en 1999, ou encore l'introduction de l'euro. Le comité, composé de représentants des États membres et de la Commission, assiste la Commission pour toute question relative à la protection des intérêts financiers communautaires.

1.3. Prévenir et lutter contre la corruption au sein des institutions

Conformément à la mission qui lui a été confiée en 1999 par le législateur, l'OLAF a continué à assumer ses tâches de prévention et de lutte contre la corruption. La Cour de justice européenne a confirmé à plusieurs reprises la légalité et la cohérence du cadre interinstitutionnel des enquêtes internes qui s'applique de manière générale aux institutions, organes et organismes²².

Les protocoles d'accord conclus par l'OLAF avec le service d'audit interne (IAS)²³ en 2001 et l'IDOC en 2004²⁴ décrivant leurs domaines d'activités respectifs ont permis une coopération fructueuse entre ces entités. Des contacts fréquents entre l'OLAF et l'IDOC au cours de l'année 2005 ont permis la coordination de leurs actions dans des cas concrets.

Dans le cadre de la réforme administrative, des mesures ont été prises pour sensibiliser les fonctionnaires et agents de la Commission aux principes d'une bonne

²⁰ Règlement (CE) n° 2035/2005 de la Commission du 12 décembre 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1681/94 concernant les irrégularités et le recouvrement des sommes indûment versées dans le cadre du financement des politiques structurelles ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine, JO L 328 du 15.12.2005, et règlement (CE) n° 2168/2005 du 23.12.2005 modifiant le règlement (CE) n° 1831/94 concernant les irrégularités et le recouvrement des sommes indûment versées dans le cadre du financement du Fonds de cohésion ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine, JO L 345 du 28.12.2005.

²¹ Décision de la Commission du 25 février 2005 modifiant la décision 94/140/CE portant création d'un comité consultatif pour la coordination dans le domaine de la lutte contre la fraude, JO L 71 du 17.3.2005.

²² La Cour de justice européenne, par sa décision dans l'affaire C-167/02 P, a confirmé le 30 mars 2004 le jugement du Tribunal de première instance T-17/00 du 26 février 2002 déclarant irrecevable le recours de 71 membres du Parlement européen. Ce recours tendait à l'annulation de la décision du Parlement du 18 novembre 1999 - modifiant son règlement intérieur - qui autorisait l'OLAF à effectuer sa mission d'enquêtes internes également au sein du Parlement européen. En 2003, la Cour a décidé dans les affaires C-11/00 et C-15/00 que l'OLAF pouvait enquêter en cas de soupçon de fraude et d'irrégularité au sein de la Banque centrale européenne (BCE) et de la Banque européenne d'investissement (BEI) car le règlement (CE) n° 1073/1999 était applicable. La Cour a également annulé les décisions de la BCE et de la BEI tendant à réserver la possibilité de mener de telles enquêtes à leurs propres services internes.

²³ Protocole d'accord OLAF - IAS du 25.7.2001, SEC(2003) 884/2.

²⁴ Décision de la Commission C (2004)1588 final/4 du 28.4.2004.

gestion des projets, aux conflits d'intérêt, ainsi qu'à la conduite à tenir en cas de suspicion d'actes répréhensibles graves susceptibles de nuire aux intérêts des Communautés.

La proposition de la Commission modifiant le cadre juridique relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF, adoptée le 24 mai 2006, couvre, notamment, l'amélioration de l'information des institutions et la possibilité, en matière d'enquête interne, de ne pas transmettre le rapport final aux autorités judiciaires compétentes lorsque les faits sont de faible gravité, que le préjudice financier est mineur et qu'il existe des mesures internes qui permettent un suivi approprié, avec transmission à l'institution, organe ou organisme concerné.

1.4. Le renforcement de la dimension judiciaire pénale

Les difficultés liées à l'incompatibilité des systèmes juridiques nationaux et au traitement d'affaires juridiques complexes et souvent transnationales ont amené la Commission à relever ce quatrième défi dans son approche stratégique globale.

En 2001, la Commission a présenté au Parlement européen et au Conseil une proposition de directive relative à la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté²⁵. Cette proposition vise à reprendre dans un instrument communautaire certaines dispositions de droit pénal (notamment la définition des comportements illégaux, responsabilités et sanctions et la coopération avec la Commission) qui se trouvaient dans la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés²⁶ et ses protocoles²⁷.

Ladite convention, son premier protocole et le protocole relatif à la compétence de la Cour de Justice sont entrés en vigueur en 2002, permettant ainsi une coopération judiciaire approfondie dans différents domaines. La Commission recommande au Conseil d'inviter les États membres à intensifier leurs efforts pour renforcer la législation pénale nationale, à reconsidérer leurs réserves par rapport aux instruments de la convention, et à ratifier le deuxième protocole. La Commission prépare actuellement un deuxième rapport²⁸ sur la mise en œuvre de la convention et de ses protocoles déjà en vigueur, qui devrait être adopté fin 2007 et couvrira les vingt-cinq États membres.

La volonté d'aller plus loin au sein de l'UE dans la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle, qui est devenue la pierre angulaire de la coopération

²⁵ COM (2001) 272 final, JO C240E du 28.8.2001, modifiée en 2002 suite aux remarques de la Cour des comptes et du Parlement européen, COM (2002) 577 final.

²⁶ Convention, élaborée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, signée à Bruxelles le 26 juillet 1995, JO C 316 du 27.11.1995.

²⁷ Premier protocole à la convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JO C 313 du 23.10.1996. Protocole concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JO C 151 du 20.5.1997. Deuxième protocole à la convention sur la protection des intérêts financiers communautaires, Déclaration conjointe au sujet de l'article 13 paragraphe 2 - Déclaration de la Commission concernant l'article 7, JO C 221 du 19.7.1997.

²⁸ Rapport de la Commission sur la mise en œuvre par les États membres de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et de ses protocoles, COM(2004) 709.

judiciaire pénale, a mené à une activité législative poussée dans les domaines qui relèvent du Titre VI du TUE. Cette activité a eu des effets favorables notamment sur la protection des intérêts financiers communautaires. Par exemple, l'adoption d'une décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen²⁹ en 2002 facilite considérablement l'arrestation d'une personne et sa remise par un État membre à un autre pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté.

Le protocole d'accord conclu par l'OLAF et Eurojust en 2003 prévoit une communication réciproque des informations et la coopération en vue de protéger les intérêts financiers communautaires. OLAF et Eurojust ont adopté en 2004 les modalités pratiques de la mise en œuvre de cet accord. Un groupe de liaison OLAF-Eurojust a été établi afin d'assurer la mise en œuvre de l'accord. Le groupe a tenu des réunions régulières au cours de l'année 2005. Dans ce cadre, Eurojust a coopéré avec l'OLAF et les autorités nationales dans un certain nombre de cas OLAF, il a participé aux enquêtes et à la poursuite liées à ces cas.

L'accord conclu par l'OLAF et Europol en 2004 prévoit le renforcement des échanges d'informations stratégiques et techniques, ainsi que des échanges d'information sur l'évaluation des menaces et l'analyse des risques dans les domaines d'intérêt commun. En 2005, la collaboration entre l'Office et Europol s'est intensifiée surtout en ce qui concerne la lutte contre la contrebande, ainsi que dans le domaine de la contrefaçon de l'euro. L'Office entretient également des contacts avec des instances internationales comme Interpol ou l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

En 2001, la Commission a adopté un livre vert³⁰ destiné à lancer le débat sur la création d'un procureur européen afin de lutter plus efficacement contre la criminalité portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, adopté par le Conseil européen en juin 2004 mais pas encore ratifié par tous les États membres, prévoit, dans son article 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.

Événements de l'année 2005. La Commission a noté, dans une communication³¹, les conséquences de l'arrêt de principe de la Cour de justice en matière de dispositions pénales concernant le premier et le troisième pilier³², notamment sur la proposition de directive relative à la protection pénale des intérêts financiers des Communautés. Conformément à cet arrêt, lorsque le recours à une disposition pénale spécifique à la matière en cause est nécessaire pour garantir l'effectivité du droit

²⁹ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, JO L190 du 18.7.2002.

³⁰ Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un Procureur européen, COM(2001) 715.

³¹ Communication de la Commission sur les conséquences de l'arrêt de la Cour du 13.9.2005, COM(2005) 583 final.

³² Arrêt C-176/03 Commission contre Conseil.

communautaire, elle doit être adoptée dans le premier pilier exclusivement. Ce système met fin au mécanisme de double texte (directive ou règlement et décision-cadre).

1.5. Conclusion

Cinq ans après le lancement de l'approche stratégique globale, le bilan des actions réalisées est positif. Comme le montre aussi le résumé ci-dessus, des progrès significatifs ont été réalisés dans chacun des grands axes de la protection des intérêts financiers des Communautés. Néanmoins, le renforcement de la dimension judiciaire pénale a été ralenti. Ainsi, par exemple, l'action qui visait à préparer le terrain à la création du procureur européen a été temporairement ralentie en attendant la ratification du traité constitutionnel.

Sur la totalité des actions prévues pour l'ensemble de la période de programmation, 75% ont été entièrement réalisées avant le 31 décembre 2005, 9% ont été partiellement réalisées dans les délais prévus et se poursuivent. 14% ont été reportées en 2006 et 10% ont été provisoirement ou définitivement suspendues, essentiellement en raison de circonstances extérieures à la Commission.

2. RÉSULTATS DE LA LUTTE ANTIFRAUDE : STATISTIQUES CONCERNANT LES FRAUDES ET AUTRES IRRÉGULARITÉS COMMUNIQUÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES EN VERTU DES RÈGLEMENTS SECTORIELS

La législation communautaire oblige les États membres à communiquer les fraudes et autres irrégularités qui portent atteinte aux intérêts financiers dans tous les domaines d'activité communautaire³³. Les statistiques reprises dans ce chapitre portent sur les soupçons de fraudes et autres irrégularités communiquées par les États membres, telles que définies par les règlements sectoriels. Les dépenses directes communautaires ne sont pas concernées³⁴. Le document des services de la Commission³⁵, publié en même temps que le présent rapport, présente une analyse approfondie des statistiques obtenues sur la base de ces communications. Le tableau suivant résume le nombre d'irrégularités communiquées en 2005 ainsi que les montants concernés pour chaque secteur³⁶.

³³ 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 27.7.1994) 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. Une obligation similaire existe pour les pays bénéficiaires des fonds de pré-adhésion.

³⁴ Le rapport d'activité opérationnelle de l'OLAF traite de cette question. Il peut être consulté à l'adresse internet de l'Office : http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.

³⁵ SEC(2006)...

³⁶ Les statistiques reprises dans ce chapitre portent sur les dépenses pour lesquelles les États membres communiquent les fraudes et autres irrégularités.

Tableau – Nombre d'irrégularités et montants – année 2005

TOTAL 2005		
Domaine	Nombre d'irrégularités communiquées	Impact financier total (montants en millions d'€)
Ressources propres	4.982	322
FEOGA- Garantie	3.193	102
Fonds structurels et fond de cohésion	3.570	601
Fonds de pré-adhésion	331	17
Total	12.076	1042

Il est important de distinguer entre fraude et irrégularité. La fraude est définie comme étant une irrégularité commise intentionnellement, qui constitue un acte criminel que seul le juge est habilité à qualifier³⁷. L'impact financier réel de la fraude ne peut être mesuré qu'à la fin de la procédure judiciaire. Dans le domaine des ressources propres, les soupçons de fraude représentent environ 20 % des cas d'irrégularités signalées en 2005, pour un montant total d'environ 95,2 millions d'euros. Dans le domaine des dépenses agricoles, les soupçons de fraude représentent environ 13% des cas d'irrégularités signalées, pour un montant total d'environ 21,5 millions d'euros, ce qui correspond à 0,05% du total des crédits FEOGA-Garantie. Pour les Fonds structurels, la fraude concerne environ 15% des irrégularités signalés, pour un montant total de 205 millions d'euros, ce qui correspond à environ 0,53% du total des crédits des Fonds structurels et du Fonds de cohésion. Dans le domaine des Fonds de préadhésion, la fraude concerne environ 18% des irrégularités signalés, pour un montant total d'environ 1,77 millions d'euros, ce qui correspond à 0,06% du total des crédits alloués au titre des fonds PHARE³⁸, SAPARD³⁹ et ISPA⁴⁰. Cette estimation est basée sur les informations communiquées par les États membres mais doit être considérée avec prudence.

2.1. Ressources propres traditionnelles

Le nombre de cas de fraudes et d'irrégularités détectés et communiqués (cas supérieurs à 10 000 euros) a augmenté de 55 % par rapport à 2004 (4 982 cas en

³⁷ 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).

³⁸ Pologne-Hongrie : assistance à la restructuration des économies, règlement (CE) n° 3906/89, JO L 375 du 23.12.1989.

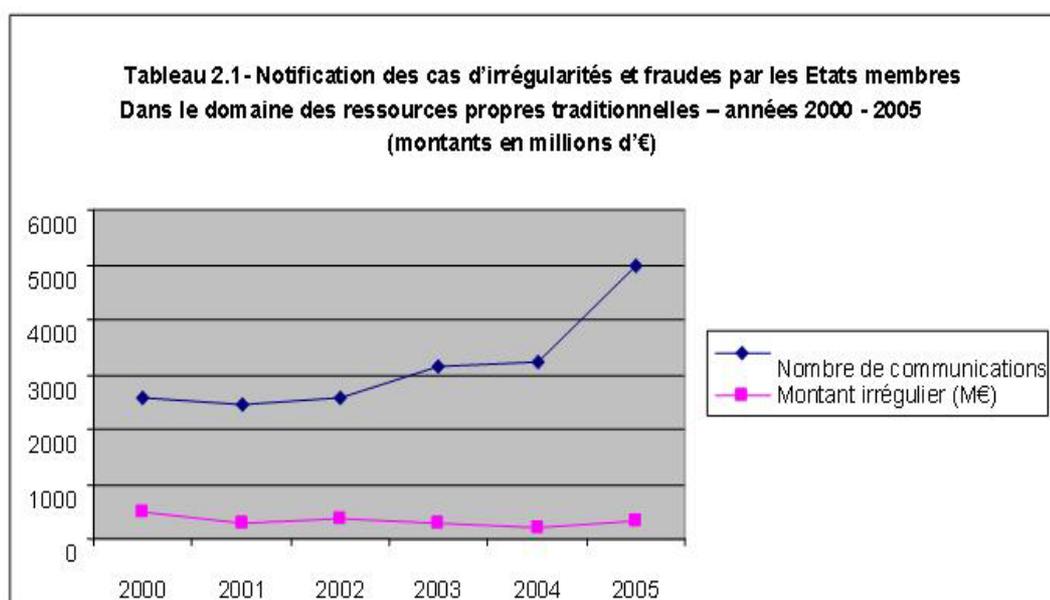
³⁹ SAPARD (instrument agricole de pré-adhésion), règlement (CE) n° 1268/1999, JO L 161 du 26.6.1999.

⁴⁰ ISPA (instrument structurel de pré-adhésion), règlement (CE) n° 1267/1999, JO L 161 du 26.6.1999.

2005)⁴¹. Le montant entaché par les irrégularités est d'environ 322 millions d'euros en 2005, contre 212 millions d'euros en 2004, soit une augmentation de 52 %.

Cette augmentation pourrait notamment s'expliquer par une meilleure communication de la part de certains États membres et par le fait que certains États membres ont entré dans le système OWNRES des cas qui concernent des opérations de transit non apurées, qui, bien que tardivement, ont été apurées par la suite. La simple constatation de l'augmentation de 55 % ne permet donc pas de tirer des conclusions sur la situation réelle en matière de fraude et des autres irrégularités.

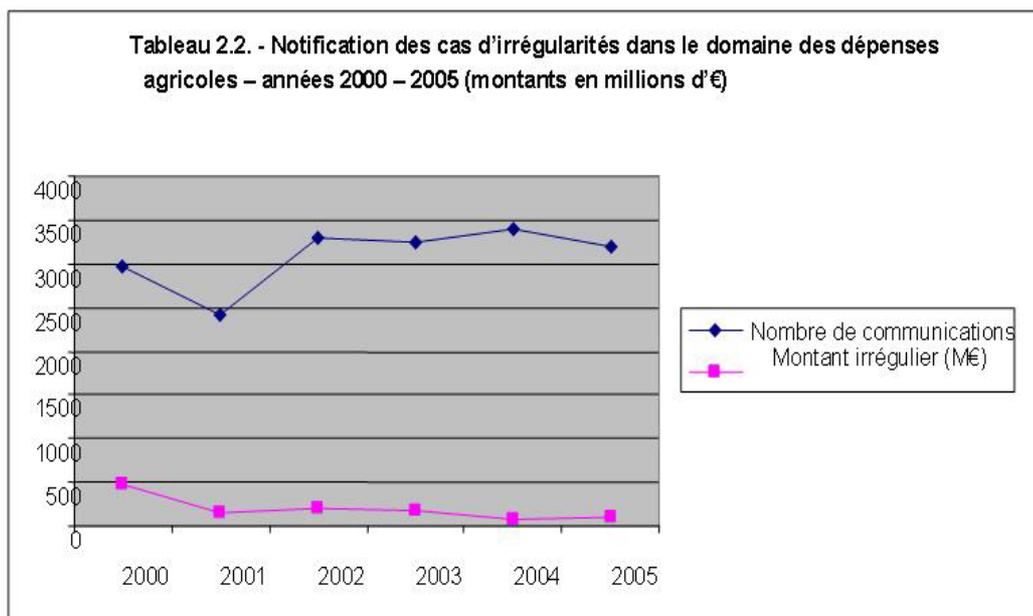
Les cigarettes restent parmi les produits les plus touchés par les irrégularités, la plupart des cas communiqués concernent leur contrebande. En 2005, le nombre de cas liés au secteur du sucre a également augmenté ; il s'agissait essentiellement de cas de non-exportation du sucre dépassant la quantité admise par le régime communautaire. Une augmentation du nombre de cas liés au secteur du textile est également constatée, en particulier en ce qui concerne la déclaration d'origine.



2.2. Dépenses agricoles (FEOGA - Garantie)

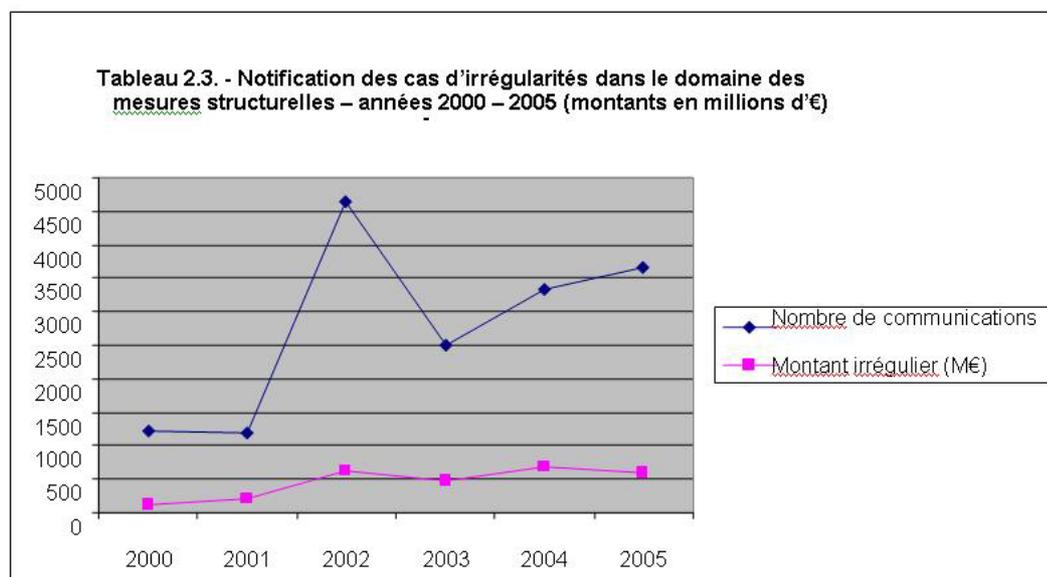
En 2005, le nombre d'irrégularités communiquées a légèrement diminué par rapport à l'année précédente (3 193 cas en 2005, 3.401 en 2004). D'autre part, leur impact financier a augmenté (102 millions d'euros en 2005, 82 millions d'euros en 2004), ce qui représente environ 0,21 % du total des crédits FEOGA-Garantie (47 819 millions d'euros pour 2005).

⁴¹ Les chiffres publiés dans le rapport 2004 ont été mis à jour.



2.3. Mesures structurelles

En 2005, le nombre d'irrégularités communiquées (3 570 cas y compris le Fonds de cohésion) a augmenté par rapport à l'année précédente (3 339 cas d'irrégularités notifiés en 2004), tandis que leur impact financier a diminué (601 millions d'euros en 2005, 696 millions d'euros en 2004). L'impact financier des irrégularités notifiées en 2005 représente environ 1,56 % des crédits fonds structurels et Fonds de cohésion (38 430 millions d'euros) pour 2005. L'impact final ne sera connu qu'après clôture des programmes.



2.4. Fonds de pré-adhésion

Un système de notification des irrégularités similaire à celui des Fonds structurels a été mis en place par les accords pluriannuels de financement pour les fonds PHARE, SAPARD et ISPA. et pour les fonds accordés à Chypre et Malte⁴².

Tableau 2.4. : Cas d'irrégularités et montants communiqués par les États membres et les pays adhérents⁴³ concernant les Fonds de pré-adhésion – années 2002-2005.⁴⁴

Année	PHARE ⁴⁵		SAPARD		ISPA		TOTAL	
	Nom bre de cas	Financement UE entaché d'irrégularité (1.000 €)	No mb re de cas	Financement UE entaché d'irrégularité (1.000 €)	No mb re de cas	Financement UE entaché d'irrégularité (1.000 €)	No mb re de cas	Financement UE entaché d'irrégularité (1.000 €)
2002	1	21,6	0	0	6	14,9	7	36,5
2003	52	544,1	34	4.121	18	835,9	104	5.501
2004	68	1.845	134	5.533,5	25	251,7	227	7.630,2
2005	139	6.106	167	3.754,4	25	6.938,7	331	16.799,1
Total	260	8.516,7	335	13.408,9	74	8.041,2	669	29966,8

La qualité des notifications d'irrégularités s'est légèrement améliorée par rapport à l'année 2004, notamment en ce qui concerne l'estimation des montants irréguliers par les autorités nationales. Néanmoins, cet effort doit être maintenu, afin de permettre une analyse plus approfondie.

Le nombre d'irrégularités concernant les fonds PHARE et SAPARD pour l'année 2005 est nettement supérieur au nombre de cas communiqués pour les années antérieures. En revanche, le nombre d'irrégularités communiqués pour ISPA n'a pas changé, ce qui pourrait s'expliquer par la transformation d'ISPA en Fonds structurel pour les nouveaux États membres lors de l'adhésion en 2004. L'impact financier présumé des irrégularités a augmenté pour ISPA et PHARE, mais a diminué pour SAPARD. Pour 2005, le montant global des irrégularités communiquées représente 16.799.703€, à savoir environ 0,55% des montants globaux alloués (3.015,9 millions d'€).

⁴² Règlement (CE) n° 555/2000, JO L 68 du 16.3.2000.

⁴³ Bulgarie et Roumanie

⁴⁴ Les chiffres publiés dans le rapport 2004 ont été mis à jour (l'attribution des cas par année a été rectifiée et dix nouveaux cas ont été notifiés en 2005 mais qui concernent les années 2002 à 2004).

⁴⁵ Cette colonne comprend les rapports fournis par Chypre et Malte en vertu du règlement n° 555/2000.

3. MESURES PRISES PAR LES ÉTATS MEMBRES ET LA COMMISSION EN 2005

3.1. Les mesures prises par les États membres

Les dispositions présentées ci-dessous correspondent à une sélection illustrative. Un document séparé de la Commission⁴⁶ a inventorié toutes les nouvelles mesures prises au cours de l'année 2005 qui ont été communiquées par les États membres.

3.1.1. Nouvelles mesures de portée horizontale

Les États membres ont signalé l'adoption de nombreuses mesures à caractère horizontal, c'est-à-dire qui contribuent à protéger les intérêts financiers des Communautés sans se limiter à un secteur particulier. Ces mesures sont très diversifiées, certaines concernent notamment la prévention ou le recouvrement, mais la plupart relèvent de l'aspect pénal.

En Grèce, des mesures ont été prises afin de prévenir les infractions aux règles régissant la conclusion et l'exécution des *contrats publics*, d'assurer la transparence et la concurrence saine. Une loi a modifié les dispositions concernant la lutte contre le *blanchiment d'argent* en veillant particulièrement à la protection des intérêts financiers communautaires.

En Hongrie, les dispositions régissant le *recouvrement* des fonds européens et des fonds de l'État hongrois qui y sont associés ont été améliorées. Les nouvelles règles facilitent le recours aux garanties financières en cas d'utilisation irrégulière des fonds. La loi en question est applicable rétroactivement et concerne tous les fonds européens – y compris ceux de pré-adhésion – pour lesquels les contrats de financement ont été conclus après le 1^{er} janvier 2003, et les ressources propres communautaires.

Une loi portugaise prévoit la *levée du secret bancaire* lorsqu'il y a preuve qu'une *infraction fiscale* a été commise et que l'auteur des faits a commis des fausses déclarations.

En France, suite à une modification du code de procédure pénale, les règles concernant la *récidive* s'appliquent également aux infractions commises par une personne qui a été préalablement condamnée par le tribunal d'un autre État membre. Cela permet de mieux lutter contre les auteurs d'infractions (y compris celles portant atteinte aux intérêts financiers communautaires) agissant dans plusieurs États membres.

L'atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes a été introduite dans le code pénal slovaque en tant qu'*infraction autonome*. Elle peut être punie d'une sanction de 6 mois à 12 ans d'emprisonnement.

⁴⁶ SEC(2006)...Les États membres ont été priés de ne communiquer que les mesures autres que celles visant 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 2005 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.

Le code pénal letton a été modifié et inclut désormais une nouvelle infraction : la *fraude dans un système de traitement automatique de données*, qui s'ajoute aux autres incriminations déjà existantes (fraude, fraude à l'assurance).

3.1.2. *Nouvelles mesures dans le domaine des ressources propres communautaires*

Suite à une vaste réforme du code pénal lituanien, deux nouvelles infractions ont été insérées dans le code afin de réprimer la *contrebande* et le *recel des produits de la contrebande* commis en Lituanie ou dans tout autre État membre de l'Union.

L'Espagne a modifié les modalités d'exécution de la loi générale sur les taxes, afin d'améliorer notamment le *recouvrement* des sommes impayées par l'importateur.

L'Italie a pris des mesures afin d'améliorer le *recouvrement* des taxes et des sommes payables à des organismes publics.

En Irlande, une nouvelle loi élargit considérablement la possibilité pour les agents des douanes de *saisir l'argent soupçonné être l'instrument ou le produit d'une infraction* sur tout le territoire.

La lutte contre la *fraude à la TVA* est un domaine essentiellement régi par des dispositions nationales. Plusieurs États membres (Belgique, Lettonie, Hongrie, Slovénie, Italie) ont signalé l'adoption de mesures visant à renforcer la lutte contre ce type d'infraction, que ce soit au niveau de l'incrimination ou de la procédure. Par exemple, la Belgique a adopté deux nouvelles lois dans ce domaine : une loi qui introduit une disposition visant à éviter les situations d'abus de droit dans le domaine de la TVA, et une autre qui a pour but de lutter contre l'organisation d'insolvabilité par cession frauduleuse d'un ensemble de biens, comme la cession d'un fonds de commerce sans s'acquitter des dettes fiscales en matière de TVA. L'Irlande a déclaré continuer à maintenir sa réserve quant à l'inclusion de la TVA dans le rapport au titre de l'article 280⁴⁷.

3.1.3. *Nouvelles mesures dans le domaine des dépenses agricoles*

L'Espagne signale des nouvelles mesures prises afin d'améliorer le système des *contrôles sur place* dans les secteurs du lait et des fruits et légumes.

En Italie, une série de mesures ont été décidées afin d'améliorer le *recouvrement* des sommes indûment payées par les agences de paiement du FEOGA-Garantie.

Plusieurs nouvelles infractions de *violation des obligations comptables* ont été introduites en droit hongrois. Ces infractions naissent du non-respect des procédures prévues en cas d'attribution d'aides agricoles et peuvent être commises de manière non intentionnelle. Dans certains cas, les personnes morales peuvent également être pénalement sanctionnées.

⁴⁷ L'Irlande, contrairement à la position de la Commission, considère que « toutes les mesures concernant le domaine fiscal doivent être prises en vertu de l'article approprié du traité, à savoir à l'unanimité ». En conséquence, l'Irlande continue à maintenir sa réserve quant à l'inclusion de la TVA dans le rapport au titre de l'article 280 car, selon elle, ce n'est pas l'article approprié pour communiquer les mesures de lutte contre la fraude à la TVA.

La Pologne signale l'adoption d'un *accord de coopération entre les services douaniers et l'agence du marché agricole*, en vue de faciliter la circulation de documents et d'informations entre les deux autorités.

Au Portugal, deux arrêtés ministériels modifient les modalités d'exécution des *contrôles de l'éco-conditionnalité*.

3.1.4. *Nouvelles mesures dans le domaine des actions structurelles*

En Estonie, un règlement autorise les autorités de paiement à *suspendre les paiements* lorsqu'elles sont informées que le système de contrôle en place ne remplit pas certaines conditions⁴⁸. Un autre règlement prévoit l'information du département de contrôle financier du ministère des finances (AFCOS - département de la coopération avec l'OLAF) de tout soupçon de fraude ou autre irrégularité dans un délai de deux semaines. Cette mesure, visant une intervention plus rapide des autorités compétentes, est destinée à *prévenir les irrégularités* lorsque cela est encore possible, et à améliorer le *recouvrement* lorsque des sommes ont déjà été indûment versées.

En Grèce, une décision ministérielle⁴⁹ détermine la procédure de *recouvrement* des sommes illégalement ou indûment versées à des destinataires finaux et provenant du budget national pour la mise en œuvre de programmes financés par le FSE, dans le cadre du troisième CCA (Cadre Communautaire d'Appui). La décision de procéder au recouvrement est prise par le service spécial de mise en œuvre du co-financement FSE du ministère de l'Emploi et des sécurités sociales, qui agit en sa capacité de bénéficiaire final du programme opérationnel "promotion de l'emploi et formation continue.

Les autorités lituaniennes ont pris des mesures pour développer et améliorer le système d'*analyse et de gestion des risques* dans le domaine des Fonds structurels (programmes de l'objectif 1) et du Fonds de cohésion, ainsi que des Fonds nationaux de cofinancement.

3.2. **Les mesures adoptées par la Commission sur le plan opérationnel de la lutte contre la fraude**

Les mesures prises sur le plan politique et législatif étant présentées au point 1, ce chapitre vise essentiellement les mesures adoptées par la Commission sur le plan opérationnel de la lutte contre la fraude, notamment afin de renforcer l'efficacité opérationnelle de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

Suite aux recommandations de la Cour des comptes, certaines améliorations ont été apportées afin de rationaliser le travail quotidien de l'Office. En particulier, l'OLAF a pris des mesures afin d'évaluer plus efficacement l'information reçue.

⁴⁸ Notamment les conditions du règlement (CE) n° 438/2001 de la Commission du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des Fonds structurels, JO L/63 du 3.3.2001., et du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JO L 312 du 23.12.1995.

⁴⁹ Décision ministérielle conjointe n° 190622/16.12.2005.

En 2005, l'OLAF a ouvert 257 cas (y compris des cas de « monitoring », pour lesquels il assure essentiellement le suivi des enquêtes conduites par les autorités des États membres). Il en a clôturé 233, parmi lesquels 133 ont été attribués pour suivi. La proportion d'enquêtes clôturées nécessitant un suivi continue d'augmenter, ce qui montre une amélioration de la qualité et un accroissement de l'importance des cas enquêtés par l'OLAF.

En outre, l'OLAF a amélioré sa capacité de coordination et de soutien dans le domaine de l'assistance mutuelle en organisant des « opérations douanières conjointes de surveillance », et en mettant à la disposition des États membres des moyens logistiques (infrastructure technique permanente – POCU) et techniques (l'unité virtuelle de coordination des opérations douanières – V-OCU) situés dans ses propres locaux. Depuis mi-2005, l'Office a coordonné deux opérations douanières conjointes et a apporté un soutien logistique et/ou technique pour quatre autres opérations douanières conjointes organisées par les États membres.

3.3. Mesures complémentaires pour la protection des intérêts financiers des Communautés

3.3.1. État de ratification de la convention du 26 juillet 1995 sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes⁵⁰ et de ses protocoles par les États membres

La convention du 26 juillet 1995 sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, ainsi que le premier protocole, qui définit la corruption active et passive, et le protocole du 29 novembre 1996 concernant l'interprétation de la Convention par la Cour de justice, sont entrés en vigueur le 17 octobre 2002 dans l'ensemble des anciens États membres.

Suite à sa ratification par le Luxembourg en 2005, le deuxième protocole, qui envisage la possibilité de prononcer des sanctions à l'encontre des personnes morales et élargit la portée de l'incrimination du blanchiment d'argent lié à la fraude, a maintenant été ratifié par treize anciens États membres. L'Autriche et l'Italie ne l'ont toujours pas ratifié. L'Autriche a communiqué, parmi les mesures importantes prises en 2005 pour une meilleure protection des intérêts financiers communautaires, l'adoption d'une nouvelle loi qui introduit en droit autrichien la responsabilité pénale des personnes morales (de droit privé ou public) et des associations de droit commercial du fait de la commission d'une infraction portant atteinte aux intérêts financiers communautaires. Le processus de ratification du deuxième protocole est en cours en Autriche.

Après l'adhésion des dix nouveaux États membres, la Lituanie et la Slovaquie ont ratifié la convention et ses protocoles en 2004. En 2005, Chypre, l'Estonie et la Lettonie ont également déposé leurs instruments de ratification.

Cependant, à la fin de l'année 2005, cinq des dix nouveaux États membres (République tchèque, Hongrie, Malte, Pologne, Slovaquie) n'ont toujours pas ratifié la Convention. Un tableau récapitulatif de l'état de ratification se trouve dans le

⁵⁰ Voir références au point 1.4.

document de travail des services de la Commission publié en même temps que le présent rapport⁵¹.

3.3.2. *Le système d'information douanière (SID) et la ratification de la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes⁵² et de son protocole⁵³ créant une base de données d'identification des fichiers douaniers (FIDE)*

La Commission (OLAF) est responsable du système d'information douanière (SID)⁵⁴, elle le gère et lui fournit l'aide technique appropriée.

Le SID a été créé pour stocker des informations sur les marchandises, les moyens de transport, les personnes et les sociétés afin de contribuer à la prévention, aux enquêtes et aux poursuites concernant des actes commis en violation de la législation douanière et agricole (1er pilier) et des infractions sérieuses à la législation nationale (3^e pilier). Son but est de créer un système d'alerte pour la lutte contre la fraude et de permettre à un État membre participant au système de demander à un autre État membre d'effectuer l'une des actions suivantes : observation et compte rendu, surveillance discrète ou contrôles spécifiques.

En ce qui concerne le troisième pilier, les États membres doivent ratifier la convention du 26 juillet 1995 sur l'utilisation de la technologie de l'information à des fins douanières pour accéder au SID. En ce qui concerne les anciens États membres,, la convention SID est entrée en application provisoire le 1er novembre 2000 et en vigueur le 25 décembre 2005 avec la réalisation du processus de ratification par la Belgique.

Depuis le 1er mai 2004, les nouveaux États membres peuvent se baser sur l'article 3, paragraphe 4, du traité d'adhésion pour accéder à l'accord sur l'application provisoire de la convention SID.

En conséquence, après la ratification par la République tchèque, l'Estonie et la Pologne, la convention est entrée en vigueur le 25 décembre 2005 dans presque tous les États membres. La Pologne a notifié sa ratification en novembre 2005 et la convention y est entrée en vigueur 90 jours plus tard, à savoir en 2006. Actuellement, Malte est le seul État membre qui n'a pas commencé le processus de ratification de la convention.

La Commission (OLAF) est également responsable de la base de données d'identification des fichiers douaniers (FIDE)⁵⁵, qui contient toutes les références des

⁵¹ SEC(2006)...

⁵² Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, élaborée sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, JO C 316, du 27.11.1995.

⁵³ Acte du Conseil du 8 mai 2003 élaborant un protocole modifiant, en ce qui concerne la création d'une base de données d'identification des fichiers douaniers, la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, JO C 139, du 13.6.2003.

⁵⁴ Le SID est basé, d'une part, sur le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole (JO L 82 du 22.3.1997) et, d'autre part, sur la convention du 26 juillet 1995 sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, élaborée sur la base de l'article K.3 du traité.

enquêtes douanières. Le but de cette base de données est triple : i) simplifier l'échange d'informations entre les services européens enquêtant sur le même sujet (personne ou entreprise) ; ii) permettre des actions coordonnées ; et iii) augmenter la coopération entre les services européens compétents en matière d'enquête douanière.

FIDE est basé sur le protocole modifiant la convention sur l'utilisation de la technologie de l'information à des fins douanières. En 2005, la République tchèque, l'Estonie, l'Espagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Pologne ont rejoint les six États membres qui avaient déjà ratifié le protocole⁵⁶, mais il n'est pas entré en vigueur à ce stade. Un tableau récapitulatif de l'état de ratification peut être consulté dans le document de travail des services de la Commission publié en même temps que le présent rapport⁵⁷.

3.3.3. *L'accord avec Philip Morris International*

En 2005, neuf États membres (Danemark, Irlande, Chypre, Lituanie, Malte, Autriche, Pologne, Slovénie, et Slovaquie) ont rejoint l'accord signé en 2004 entre la Commission, dix États membres⁵⁸ et le fabricant de cigarettes Philip Morris International. L'accord prévoit un système efficace de lutte contre la contrebande et la contrefaçon de cigarettes. Il améliore l'échange d'information entre les parties en ce qui concerne les saisies d'envois suspects de cigarettes (portant la marque Philip Morris) et les contacts réguliers au sujet d'opérations qui relèvent de l'accord.

4. LE RECOUVREMENT

Dans le domaine des dépenses communautaires, le recouvrement consiste à récupérer les sommes qui ont été versées indûment à la suite d'erreurs, d'irrégularités (formelles ou substantielles) ou, mais plus rarement, de fraudes. Il contribue à réparer, dans la mesure du possible, le préjudice causé aux intérêts financiers communautaires. Le présent chapitre a pour objectif de présenter – très schématiquement – quelques caractéristiques des différentes procédures de recouvrement qui existent dans les États membres, et de donner quelques informations sur les résultats majeurs des travaux de la « Task Force Recouvrement » agricole, créée pour analyser l'arriéré important de dossiers de recouvrement d'avant 1999.

4.1. **Les procédures nationales de recouvrement dans le cadre d'une procédure civile ou administrative**

Dans les domaines des dépenses indirectes, c'est-à-dire les fonds gérés par les États membres pour le compte des Communautés, essentiellement les Fonds structurels et le Fonds de cohésion, ainsi que le FEOGA-Garantie, les États membres sont responsables du recouvrement. Ils doivent réclamer les montants à recouvrer auprès des bénéficiaires finaux et transmettre les sommes en question à la Commission.

⁵⁵ Pour de plus amples informations, voir également le site web de l'OLAF, http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/fide/i_en.html.

⁵⁶ Chypre, Allemagne, Hongrie, Lituanie, Slovénie et Slovaquie.

⁵⁷ SEC (2006)...

⁵⁸ Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Finlande.

Il a été convenu avec les États membres de faire rapport sur les règles qui régissent les procédures administratives et civiles de recouvrement. Cette information a été collectée par la Commission au moyen d'un questionnaire. Les réponses des États membres ont fourni à la Commission une vision globale des procédures nationales de recouvrement et des obstacles juridiques et administratifs (temporaires ou définitifs) qui peuvent s'y opposer.

Plus de détails concernant les procédures de recouvrement de chaque État membre sont disponibles dans le document de travail des services de la Commission publié en même temps que le présent rapport⁵⁹. La présentation ci-dessous n'est qu'un bref résumé.

Obstacles au recouvrement. Irrégularité imputable à l'administration – « confiance légitime ». Dans la majorité des États membres⁶⁰, le droit interne prévoit que lorsque le recouvrement est exercé à l'encontre d'un débiteur ayant agi de bonne foi conformément aux instructions données par une autorité administrative qui était dans l'erreur, celui-ci peut invoquer la « confiance légitime » qu'il a eue dans ces instructions pour s'opposer au recouvrement. Dans un État membre⁶¹, même si la notion de confiance légitime n'existe pas, le débiteur peut invoquer le fait d'avoir agi de bonne foi. La plupart des États membres signalent comme conditions essentielles pour pouvoir invoquer cette exception l'existence d'instructions erronées données par l'administration⁶² que le débiteur a suivies de bonne foi⁶³. Certains États membres énumèrent également d'autres conditions, comme par exemple l'absence de motifs sérieux pour retirer l'avantage reçu⁶⁴, l'utilisation des fonds de manière conforme à ce qui a été prévu⁶⁵, le fait que le débiteur a déjà adapté sa situation à la possession de la somme qui doit être recouvrée (il l'a investie)⁶⁶, ou encore l'action d'un agent public identifiable et responsable d'avoir créé la situation de confiance dans laquelle se trouve le débiteur⁶⁷. Seuls quatre États membres⁶⁸ ont signalé la possibilité d'invoquer la confiance légitime en cas de négligence grave ou intentionnelle; il appartient alors au juge d'évaluer la possibilité d'accorder cette exception en fonction des circonstances de fait. Dans la plupart des systèmes juridiques qui ne connaissent pas la notion de confiance légitime, le débiteur a la possibilité d'exercer une action en compensation à l'encontre de l'administration ayant donné des instructions erronées⁶⁹.

⁵⁹ SEC(2006)

⁶⁰ Belgique, Danemark, Allemagne, Estonie, Grèce, France, Irlande, Italie, Chypre, Lettonie, Autriche, Portugal, Finlande et Suède. En Pologne : dans le domaine fiscal. Au Royaume-Uni : dans le domaine agricole.

⁶¹ Slovaquie.

⁶² Belgique, République tchèque, Estonie, Grèce, France, Irlande, Lettonie, Lituanie, Autriche et Pologne.

⁶³ Allemagne, Estonie, Chypre, Italie, Autriche, Portugal, Suède et Royaume-Uni. En France et en Finlande, la loi et la jurisprudence vont au-delà de la simple bonne foi et exigent que le changement de situation ne soit pas prévisible par le débiteur.

⁶⁴ Belgique.

⁶⁵ Autriche.

⁶⁶ Suède.

⁶⁷ Portugal. Cependant, la loi portugaise n'exige pas que toutes les conditions soient cumulées, lorsqu'un des éléments constitutifs de la confiance légitime est particulièrement fort, cela peut compenser l'absence d'une autre condition.

⁶⁸ Danemark, Chypre, Pologne et Suède.

⁶⁹ République tchèque, Lituanie, Hongrie, Pays-Bas et Slovaquie.

Tiers de bonne foi. Souvent, les systèmes juridiques nationaux admettent qu'un tiers de bonne foi qui subirait un préjudice du fait du recouvrement, puisse s'y opposer sous certaines conditions⁷⁰. Dans les États membres où ce droit n'existe pas, les tiers disposent d'une action en dommages et intérêts à l'encontre de la personne qui leur a causé le préjudice, qui peut être parfois l'administration ayant fourni des instructions erronées.

En ce qui concerne les notions de confiance légitime et de tiers de bonne foi, il convient de souligner que lorsqu'il s'agit du recouvrement de montants indûment versés par les Communautés, les États membres doivent les interpréter conformément au droit communautaire, tel qu'il résulte notamment de la jurisprudence de la Cour de justice.

Coordination des procédures de recouvrement. En cas de cofinancements multiples, l'absence de système de coordination des procédures de recouvrement entre autorités peut constituer un sérieux obstacle à la récupération des fonds. Sept États membres⁷¹ ont indiqué avoir mis en place un mécanisme de coordination du recouvrement et les autorités ont la possibilité de coopérer au cas par cas dans deux autres⁷². Au Danemark, une autorité administrative unique est responsable du recouvrement de toutes les créances collectées ou recouvrées par les autorités étatiques. En outre, deux États membres ont communiqué que l'échange d'information est possible par la consultation de différentes bases de données⁷³.

Procédure administrative de recouvrement. Dans les 25 États membres, la procédure administrative de recouvrement se déroule de manière très différente. Après l'établissement d'une dette au cours d'une procédure administrative de recouvrement, la première étape consiste en général à appeler le bénéficiaire à payer le montant indûment reçu. L'appellation utilisée pour désigner cette mesure administrative varie considérablement d'un État membre à l'autre. Que ce soit sous la forme d'une note de débit, d'une décision de recouvrer publiée par l'organe administratif, d'un rappel écrit, d'une facture ou d'une invitation à payer, chaque État a sa propre procédure administrative incitant le bénéficiaire à **rembourser volontairement** avant la prise de mesures coercitives. Dans quelques États membres⁷⁴, la loi prévoit l'audition du bénéficiaire avant qu'une quelconque action de recouvrement soit entamée.

Lorsque le débiteur est invité à payer volontairement, en général il dispose d'un **délai** pour rendre la somme due. Ce délai peut être fixé par la loi, par une décision

⁷⁰ En Suède, il n'est pas possible de recouvrer une dette auprès d'un tiers de bonne foi. En France, en Italie, en Finlande, en Écosse et en Slovénie, les tiers de bonne foi peuvent s'opposer au recouvrement lorsque cela leur cause préjudice mais sous certaines conditions. En Espagne, ils peuvent le faire lorsqu'ils avaient ignoré le droit communautaire car celui-ci n'avait pas été transposé en droit espagnol. En Belgique, ils peuvent s'opposer au recouvrement dans le domaine agricole. En Pologne et en Slovaquie, ils peuvent le faire notamment lorsqu'ils ont des droits sur un bien qui devrait être saisi. En droit autrichien, le montant recouvré peut être diminué lorsqu'il s'avère nécessaire de protéger un tiers de bonne foi (p. ex. pour les salaires versés).

⁷¹ Belgique (Région wallonne), Estonie, Grèce, Lettonie (dans le domaine des Fonds structurels), Autriche et Pologne (dans le domaine agricole), Slovaquie.

⁷² Chypre et Royaume-Uni.

⁷³ Finlande et Royaume-Uni.

⁷⁴ Grèce, Portugal et Finlande.

administrative de l'autorité compétente, ou par la pratique administrative. Le délai moyen pour le paiement volontaire est d'environ 30 jours (les délais signalés par les États membres varient de 15 jours à deux mois), bien que certains systèmes juridiques ne prévoient pas de délai précis. La France et la Finlande se réfèrent à un « délai raisonnable ».

Presque tous les États membres ont signalé que des **mesures coercitives** administratives sont prises lorsque le débiteur ne paye pas volontairement dans les délais. Ces mesures peuvent revêtir différentes formes et ont des appellations différentes dans les 25 États membres. Ordre de recouvrement, ordre final de paiement, injonction de payer et ordre exécutoire sont les termes les plus fréquents. En général le délai pratiqué pour la mise en demeure est de un mois, bien que certains États membres pratiquent des délais plus courts. Ce délai est généralement fixé par la loi, mais parfois il est déterminé au cas par cas⁷⁵.

Exécution forcée. Lorsque le débiteur ne paye pas, il y a deux possibilités : des mesures exécutoires peuvent être prises sur la base d'une décision de justice ou une autre base légale. Dans la plupart des États membres, de telles mesures peuvent être décidées sans l'intervention du juge, en particulier dans le domaine fiscal. Dans ce cas, l'autorité compétente pour le recouvrement est en général l'autorité financière ou fiscale. Le plus souvent, les mesures coercitives peuvent être obtenues par ordre de la juridiction compétente (tribunal administratif⁷⁶ ou civil⁷⁷).

Procédure contentieuse administrative. Après le lancement d'une action juridictionnelle visant l'exécution forcée, le débiteur peut présenter un **recours devant une juridiction** à l'encontre de l'ordre de recouvrement. Dans presque tous les États membres, la juridiction compétente est le tribunal administratif. Dans quelques États membres seulement, le débiteur doit saisir une juridiction civile⁷⁸.

Si le débiteur estime que la décision de cette juridiction ne lui est pas suffisamment favorable, il peut décider d'interjeter **appel**. L'appel a un effet suspensif sur l'exécution de l'ordre de recouvrement dans certains systèmes juridiques⁷⁹. Dans certains États membres, le juge peut ordonner la suspension de l'exécution seulement sur demande explicite du débiteur⁸⁰.

Pendant la procédure devant le tribunal, des **mesures provisoires et de sauvegarde** peuvent être prises par le juge afin d'assurer l'effectivité du recouvrement après le jugement final. Ces mesures comprennent notamment la saisie conservatoire, l'inscription hypothécaire, la garantie bancaire, l'interdiction de certaines actions sur le patrimoine du débiteur, la confiscation, pour ne mentionner que quelques exemples.

⁷⁵ Irlande, Hongrie et Finlande.

⁷⁶ Estonie, Grèce, Pays-Bas, Portugal et Finlande.

⁷⁷ République tchèque, Italie, Chypre, Lettonie, Autriche, Pologne, Slovaquie et Suède.

⁷⁸ Belgique, Espagne, Irlande, Italie et Autriche (dans certains cas).

⁷⁹ Belgique, Allemagne, Chypre, Irlande, Lettonie, Lituanie, Autriche, Finlande, Suède et Royaume-Uni. Pas d'effet suspensif : République tchèque, Grèce, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal et Slovaquie.

⁸⁰ Espagne, Grèce, Luxembourg, République tchèque

Privilèges des créanciers publics. Certaines créances publiques, notamment les créances fiscales ou douanières, peuvent bénéficier de privilèges particuliers⁸¹ – notamment au cours d’une procédure collective - qui permettent à leur titulaire d’obtenir satisfaction même si l’ensemble des dettes dépasse la valeur du patrimoine. D’après l’analyse des contributions des États membres, les créances publiques liées à des aides (nationales ou communautaires) ne bénéficient pas de privilèges et sont traitées de la même manière que les autres créances, à moins que des garanties contractuelles aient été prévues.

Recouvrement par compensation. La compensation - dont la définition varie d’un système juridique à l’autre - est considérée en général comme l’extinction de deux obligations pécuniaires réciproques. Elle constitue un moyen très efficace pour recouvrer l’argent public, à condition que les règles juridiques nationales le permettent et que le débiteur dispose d’un crédit ou d’une créance (ou une combinaison des deux) envers les autorités publiques qui se prête à compensation.

En ce qui concerne les **fonds publics des États membres** en général, à deux exceptions près⁸², tous les systèmes juridiques connaissent le mécanisme de la compensation, même si sa définition et son domaine d’application varient d’un pays à l’autre. La majorité des États membres déclarent appliquer la compensation pour tous les fonds publics, tous domaines ou secteurs confondus⁸³. D’autres pratiquent la compensation entre fonds publics d’un même domaine ou secteur⁸⁴. Dans certains États membres, ce mécanisme ne peut être utilisé que pour le recouvrement en matière fiscale⁸⁵.

En ce qui concerne les **fonds communautaires**, tous les États membres sauf deux⁸⁶ déclarent utiliser la compensation lorsqu’elle est possible pour accélérer le recouvrement. En réalité, des différences substantielles existent dans la manière dont elle est appliquée. Parfois, elle est possible, par exemple, pour traiter les dettes et créances survenues dans le cadre du même programme ou projet⁸⁷ ou qui concernent une même agence de paiement⁸⁸ ou qui sont gérées par la même autorité⁸⁹. Dans certains États membres, la compensation s’applique d’une manière plus large, par exemple entre les dettes et créances des agences de paiement qui ont établi un mécanisme de coordination⁹⁰. Deux États membres⁹¹ ont indiqué qu’il était possible de recouvrer une créance fiscale par un Fonds communautaire, mais il n’y a pas d’information détaillée sur ce sujet.

⁸¹ Plusieurs États membres ont indiqué que les créances fiscales ou douanières bénéficient d’un privilège : République tchèque, Espagne, France, Irlande, Chypre, Lituanie, Hongrie, Pays-Bas, Slovaquie.

⁸² Malte et Lituanie.

⁸³ Danemark, Grèce, Espagne, France, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Slovénie et Slovaquie.

⁸⁴ Lettonie, Finlande et Royaume-Uni.

⁸⁵ Belgique, République tchèque, Pays-Bas et Suède.

⁸⁶ Malte et Lituanie, où ce mécanisme n’existe pas du tout.

⁸⁷ Danemark (pour le Fonds social), Estonie, Portugal.

⁸⁸ Belgique, Autriche et Finlande.

⁸⁹ République tchèque, Grèce, Lettonie, Pays-Bas.

⁹⁰ France, Italie, Pologne, Slovénie et Slovaquie.

⁹¹ Danemark (pour le domaine agricole) et Hongrie.

4.2. Recouvrement par les institutions

Dans les domaines où les fonds sont gérés directement par les institutions, le recouvrement de sommes indûment versées est effectué directement par ces dernières, sans l'intervention des Etats membres.

Le règlement financier et ses modalités d'exécution prévoient les différentes étapes de la procédure de recouvrement : prévision et constatation de la créance par l'ordonnateur (en s'assurant de son caractère certain, liquide et exigible), établissement d'un ordre de recouvrement (instruction de l'ordonnateur au Comptable de procéder au recouvrement) suivi d'une note de débit adressée au débiteur, et enfin recouvrement par le Comptable. A cette fin, le Comptable procède si possible au recouvrement par compensation à l'égard de tout débiteur lui-même titulaire d'une créance certaine, liquide et exigible à l'égard des Communautés.

Des délais supplémentaires pour le paiement peuvent être accordées au débiteur sur demande écrite dûment motivée, à condition que ce dernier s'engage à payer les intérêts et constitue une garantie financière.

Si, après l'envoi des lettres de rappel et de mise en demeure, le débiteur ne s'est pas acquitté de sa dette et si le comptable n'a pas pu recouvrer la créance par compensation ou par appel à une garantie bancaire constituée par le débiteur, l'ordonnateur détermine, sans délai, la voie de recouvrement forcé applicable à la créance.

Il existe deux voies possibles, exclusives l'une de l'autre, en vue de l'obtention d'un titre exécutoire permettant des mesures d'exécution sur le patrimoine du débiteur :

- l'adoption d'une décision formant titre exécutoire au sens de l'article 256 CE (dans ce cas, l'institution formalise la constatation de la créance dans une décision qui forme titre exécutoire),
- l'obtention d'un titre par la voie judiciaire devant les juridictions nationales ou communautaires.

L'ordonnateur n'a pas la faculté de choisir entre ces deux voies. Lorsque la créance de la Commission entre dans le champ d'application de la décision exécutoire au sens de l'article 256 CE (subventions répondant à certains critères), le recouvrement doit obligatoirement se faire par une telle décision. Dans ce cas, le délai total entre le moment de la constatation de la créance et le recouvrement effectif peut être considérablement réduit.

4.3. La « Task Force Recouvrement » dans le domaine du FEOGA-Garantie

En 2002⁹², la Commission a annoncé la mise en place d'une « Task Force Recouvrement » (TFR) afin d'analyser l'arriéré important de dossiers de recouvrement dans le domaine du FEOGA-Garantie. La TFR devait préparer des décisions sur la responsabilité financière dans le cadre de la procédure formelle

⁹² Voir référence au point 1.1.

d'apurement des comptes pour les sommes non recouvrées suite à une irrégularité communiquées à la Commission antérieurement à 1999 dans le domaine en question.

Sur la base des audits sur place réalisés par la TFR en 2004, des propositions ont été établies concernant la responsabilité financière pour un montant total non recouvré d'environ 765 millions d'euros correspondant à 431 cas d'irrégularités (chacun dépassant les 500 000 euros). Ces propositions ont été examinées en détail avec l'ensemble des États membres concernés en 2005 lors de réunions bilatérales formelles conformément au cadre juridique en vigueur. Leur conformité avec les obligations formelles des États membres en matière de recouvrement a notamment été évaluée.

En 2005, la TFR a également audité 32 cas portant chacun sur un montant supérieur à 500.000 € qui n'avaient pas été audités auparavant. Pour ces cas, les lettres officielles concernant la responsabilité financière ont été envoyées aux États concernés, avec les propositions de la Commission sur les corrections financières à mettre en œuvre, pour une somme totale d'environ 92 millions d'€.

Pour 3.227 cas d'un montant inférieur à 500.000 € chacun communiqués avant 1999, un audit documentaire utilisant le système « SAGE » (système automatisé de gestion et d'évaluation) a été lancé en 2005. Pour ces cas, la procédure formelle d'apurement des comptes sera effectuée selon le mécanisme introduit par le règlement (CE) 1290/2005⁹³ du Conseil, applicable à partir du 16 octobre 2006. Le tableau ci-après donne un aperçu du travail réalisé par la TFR et les montants concernés.

Aperçu des montants non recouverts à la suite d'irrégularités (FEOGA-Garantie) communiqués par les États membres au titre du règlement (CE) 595/91						
	Total		Cas > 500 000 €		Cas < 500 000 €	
	Cas	Montant (millions d'euros)	Cas	Montant (millions d'euros)	Cas	Montant (millions d'euros)
Situation initiale fin 2002. Cas de non-recouvrements communiqués avant 1999 ayant fait l'objet d'audits de la Task Force Recouvrement	4 228	1 212	419	1 035	3 809	177
Situation fin 2004 après les audits de la TFR	3 690	1 059	463	857	3 227	202

⁹³ Règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune, JO L/209 du 11.8.2005. Voir point 4.3.

Pour l'ensemble des 463 cas supérieurs à 500.000 € chacun, les audits ont été terminés au cours de l'année 2005. Ces cas correspondent à un montant total non-recouvré d'environ 857 Millions d'euros.

Progrès accomplis en 2005		
	Cas	Montant (en millions d'euros)
A. Audits et réunion bilatérale avec l'EM achevés dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes (chaque cas dépassant les 500 000 euros).	431	765
B. Audit terminé, mais non encore débattu avec l'EM dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes (chaque cas dépassant les 500 000 euros).	32	92
C. Cas inférieurs à 500 000 euros n'ayant encore fait l'objet d'aucun traitement/audit par la TRF et pour lesquels la procédure d'apurement des comptes n'a pas encore été lancée	3 227	202

En 2006, une décision formelle de la Commission sera adoptée dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes (FEOGA-Garantie) pour la majorité des cas dépassant les 500 000 euros.

4.4. La réforme du système de suivi financier des irrégularités dans le domaine la politique agricole

En 2005, le Conseil a décidé, par le biais de son règlement 1290/2005⁹⁴, du futur financement de la politique agricole commune au moyen de la création de deux fonds agricoles européens distincts, à savoir le Fonds européen agricole pour la garantie (FEAGA) pour le financement, entre autres, des mesures de marché et des paiements directs, et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Ce nouveau règlement, notamment dans ses articles 32 et 33, réforme tout le système de suivi financier des irrégularités qui affectent ces deux nouveaux fonds (FEAGA et FEADER) et simplifie pour le futur la procédure du suivi du recouvrement. Ces articles prévoient que les conséquences financières seront supportées à hauteur de 50 % par l'État membre concerné et à hauteur de 50 % par le budget communautaire lorsque le recouvrement n'a pas eu lieu dans un délai de quatre ans après la date du premier acte de constat administratif ou judiciaire ou de huit ans, si le recouvrement fait l'objet d'une action devant les juridictions nationales (pour le FEAGA et

⁹⁴ Règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune, JO n° L 209 du 11.08.2005.

FEADER) ou avant la clôture d'un programme de développement rural (pour le FEADER).

5. LES PROCEDURES DE CERTIFICATION DES COMPTES

5.1. Feuille de route pour une déclaration d'assurance positive

Bien qu'elle ait reconnu les progrès réalisés par la Commission et les États Membres dans l'amélioration des systèmes de contrôle budgétaire, la Cour des comptes, pour la onzième année consécutive, n'a délivré qu'une déclaration d'assurance partiellement favorable pour les crédits de paiement au titre du budget communautaire. Le problème principal, selon les rapports de la Cour, se situe au niveau des fonds dont la gestion est partagée avec les États membres. Dans son avis n° 2/2004⁹⁵, la Cour des comptes suggère d'élaborer un cadre de contrôle interne communautaire, fondé sur des normes et des principes communs, qui pourrait fournir l'assurance raisonnable que les recettes sont collectées et les dépenses exécutées conformément aux dispositions légales en vigueur, tout en tenant compte de l'équilibre entre le coût et les avantages du contrôle interne. L'obtention d'une déclaration d'assurance positive figure parmi les objectifs stratégiques de la Commission Barroso⁹⁶. Dans cette perspective, suivant l'avis de la Cour, la Commission a adopté, en juin 2005, une feuille de route⁹⁷ qui expose un certain nombre de suggestions en faveur d'un cadre de contrôle intégré communautaire. Dans ce document, la Commission se réfère à la proposition que le Parlement européen a formulée lors de sa décharge 2003, par laquelle il suggérait une disposition de « publication ex ante dans une déclaration formelle, et une déclaration d'assurance annuelle ex post concernant la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes de la part de l'autorité politique et gestionnaire supérieure de chaque État membre (ministère des finances). Cette feuille de route a été accompagnée d'une « évaluation des écarts entre le cadre de contrôle interne au sein des services de la Commission et les principes en matière de contrôle exposés dans l'avis n° 2/2004 de la Cour des Comptes »⁹⁸ (« gap assessment »).

Sur la base de ces documents de la Commission et des discussions d'un groupe d'experts venant des administrations nationales des États membres, le Conseil ECOFIN a adopté le 8 novembre 2005 des conclusions dans lesquelles il estime que « les déclarations existantes à l'échelle opérationnelle peuvent constituer un moyen d'assurance important pour la Commission et, en dernière instance, pour la Cour des comptes et qu'elles devraient être utiles et présenter un rapport coût/efficacité satisfaisant et être prises en compte par la Commission et, en dernière instance, par la Cour des comptes en vue de parvenir à une déclaration d'assurance positive ».Le

⁹⁵ Avis n° 2/2004 de la Cour des comptes des Communautés européennes sur le modèle de contrôle unique (single audit), et proposition relative à un cadre de contrôle interne communautaire, JO C107 du 30.4.2004.

⁹⁶ Objectifs stratégiques 2005-2009, COM(2005) 12 du 26.1.2005.

⁹⁷ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et à la Cour des Comptes concernant une feuille de route pour un cadre de contrôle interne intégré, COM (2005) 252.

⁹⁸ Document de travail des services de la Commission concernant l'évaluation des écarts entre le cadre de contrôle interne au sein des services de la Commission et les principes en matière de contrôle exposés dans l'avis n° 2/2004 de la Cour des comptes «Proposition relative à un cadre de contrôle interne communautaire », SEC(2005) 1152.

Conseil demande à la Commission de fournir une évaluation des contrôles et de la valeur des déclarations qui existent déjà.

En tenant compte des conclusions du Conseil, la Commission a adopté en janvier 2006 son plan d'action pour un cadre de contrôle intégré⁹⁹ dans lequel elle estime qu'il importe que les États membres « assurent que leur gestion des crédits au nom de la Commission réduit le risque de dépenses irrégulières à un niveau acceptable et qu'ils sont en mesure de le démontrer aux auditeurs nationaux et communautaires ». Comme, pour 80% des fonds communautaires, la gestion est partagée avec les États membres, l'accent a été mis sur la simplification de la législation pour la période de programmation 2007-2013, sur l'harmonisation des principes et normes de contrôle appliqués par la Commission et les États membres, en partageant les résultats du contrôle et en mettant en avant la rentabilité, et sur l'utilisation des déclarations existantes concernant la gestion des organes opérationnels au niveau des États membres, qui constituent un élément d'assurance important pour la Commission et, en dernière instance, aussi pour la Cour des comptes.

5.2. La certification de bonne gestion des dépenses publiques dans les États membres

La Commission et les États membres ont estimé avoir un intérêt commun à rassembler des informations sur les systèmes de certification de bonne gestion des dépenses publiques existants dans les États membres pour essayer d'en tirer les meilleures pratiques. De plus, cet exercice pourrait servir à examiner l'application du principe de protection équivalente instauré par l'article 280 du traité.

Les réponses au questionnaire qui a été adressé aux États membres ont permis d'obtenir une image des pratiques nationales existant dans ce domaine, présentées ci-dessous sous forme d'un tableau de synthèse.

Ce tableau représente une simplification des réponses fournies par les États membres. Une synthèse plus nuancée contenant le détail des réponses peut être consultée dans le document de travail des services de la Commission publié en même temps que le présent rapport.

⁹⁹ Plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré: analyse des écarts et plan d'action pour les services de la Commission, SEC(2006) 9.

	Certification des comptes nationaux par une instance interne¹⁰⁰	Certification des comptes nationaux par une instance externe¹⁰¹
BE	Non.	Non ¹⁰² .
CZ	Oui.	Non ¹⁰³ .
DK	Oui.	Oui.
DE	Non.	Oui.
EE	Oui.	Oui.
EL	Non.	Non.
ES	Non.	Non ¹⁰⁴ .
FR	Non.	Oui.
IE	Oui.	Oui.
IT	Non.	Oui.
CY	Non.	Oui.
LV	Oui.	Oui.
LT	Oui.	Oui.
LU	Oui.	Oui.
HU	Oui.	Oui.
MT	Non.	Oui.

¹⁰⁰ Instance interne : personne, département ou service qui est administrativement dépendant du service de gestion ou/et du paiement du budget à certifier.

¹⁰¹ Instance externe : personne, département ou service qui est administrativement indépendant du service de gestion ou/et du paiement du budget à certifier. Les rapports annuels adoptés par des instances externes et soumis au parlement national sont considérés comme des systèmes de certification des comptes.

¹⁰² La certification des comptes par une instance externe existe néanmoins pour le budget de certaines régions.

¹⁰³ Il n'y a pas d'obligation de certification mais l'institution supérieure de contrôle de la République tchèque soumet au Parlement son avis sur la mise en œuvre du budget et sur l'état final des comptes. Cependant, ces avis n'ont pas le statut d'un audit.

¹⁰⁴ Il n'y a pas d'obligation de certification, mais la Cour des comptes fiscalise les comptes généraux de l'État et les autres comptes du secteur public, ainsi que la gestion économique du secteur public, du point de vue de la légalité et de la rationalité (efficience et économie)

NL	Oui.	Oui.
AT	Non.	Non ¹⁰⁵ .
PL	Non.	Oui.
PT	Non.	Oui.
SL	Non	Oui.
SK	Oui.	Oui.
FI	Oui.	Oui.
SE	Non.	Oui.
UK	Oui.	Oui.

Certification par une instance interne.

Environ la moitié des États membres ayant répondu au questionnaire disposent d'une procédure de certification par une instance interne pour assurer la légalité et la régularité des dépenses publiques¹⁰⁶. Parmi ceux-ci, seule la Lettonie déclare explicitement que cette certification concerne aussi les fonds alloués par la Communauté européenne qui sont gérés par l'administration nationale. Il faut cependant signaler que, souvent, cette certification est délivrée au niveau de la gestion et non pas par un auditeur interne proprement dit¹⁰⁷. Dans une partie significative des cas, les instances chargées de délivrer la certification émettent aussi leur avis sur le montant des sommes susceptibles d'être recouvrées par les organismes payeurs¹⁰⁸. La certification par une instance interne est parfois délivrée au niveau national¹⁰⁹ ; dans d'autres cas, elle se fait au niveau du département ou de l'agence de gestion¹¹⁰. Il faut noter les cas particuliers du Royaume-Uni et de la Slovaquie, où il existe plusieurs niveaux de certification (national, régional et par fonds). Ces certifications émises par une instance interne sont soumises aux parlements nationaux seulement dans certains cas¹¹¹.

Quelques États membres¹¹² disposent d'un système d'audit interne pour assurer la légalité et la régularité des comptes nationaux même s'il n'existe pas d'obligation

¹⁰⁵ Même s'il n'existe pas d'obligation de délivrance d'une certification concernant la fiabilité des comptes fédéraux et des Länder par la Cour des comptes autrichienne, celle-ci vérifie que l'utilisation des fonds publics respecte les principes de fiabilité, légalité, régularité, économie, efficacité et efficacité.

¹⁰⁶ Danemark, Estonie, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Slovaquie, Finlande et Royaume-Uni.

¹⁰⁷ Seulement en Estonie, aux Pays-Bas et en Slovaquie la certification est délivrée par un auditeur interne.

¹⁰⁸ Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Slovaquie et Royaume-Uni.

¹⁰⁹ République tchèque, Lituanie, Luxembourg, Hongrie et Pays-Bas.

¹¹⁰ Estonie, Irlande, Lettonie et Finlande.

¹¹¹ République tchèque, Lituanie, Slovaquie et Royaume-Uni

¹¹² France, Italie, Chypre, Lituanie, Malte, Grèce et Portugal.

légale de certification par une instance interne. Parmi ceux-ci, deux ont indiqué que ces audits concernent les fonds communautaires¹¹³.

D'après les réponses des États membres possédant un système de contrôle et d'audit interne, l'INTOSAI semble être la norme la plus répandue.

Certification par une instance externe.

La grande majorité des États membres déclarent avoir une obligation légale d'obtenir auprès d'une instance externe une certification annuelle qui assure la légalité et la régularité des dépenses publiques, les seules exceptions étant l'Italie et l'Autriche. Il faut noter néanmoins les cas particuliers de la Grèce, de l'Espagne et de l'Italie, où la Cour des comptes nationale délivre un rapport annuel plutôt qu'une certification.

Dans la plupart des cas, cette instance externe est un organisme de droit public qui est la plus haute instance d'audit de l'État. Les certifications sont délivrées au niveau national dans la plupart des pays¹¹⁴. Elles concernent tout le budget¹¹⁵ et, dans tous les cas, sont transmises aux parlements nationaux, notamment pour certifier la légalité et l'efficacité de la gestion des comptes nationaux. Seulement dans quelques États, elles fournissent un avis sur le montant des sommes susceptibles d'être recouvrées¹¹⁶.

Contrôle des fonds communautaires (fonds en gestion partagée)

Dans leurs réponses au questionnaire, les États membres ont indiqué que plus de la moitié des organismes de certification nationaux prévus par l'article 3 du règlement (CEE) n° 1663/95 pour le FEOGA-Garantie remplissent les conditions nécessaires pour être reconnus par les autorités nationales comme certificateurs des comptes nationaux¹¹⁷. Dans les cas où ils ne remplissent pas ces conditions, les États membres expliquent cela par l'absence d'une base légale et par le fait que ces organismes ont été créés pour l'objectif spécifique de la gestion et du contrôle des fonds communautaires. Dans tous les cas, à l'exception de l'Estonie, des Pays-Bas et de la Suède, ces entités donnent aussi leur avis sur les montants susceptibles d'être recouverts par les agences de paiement.

Dans le domaine des Fonds structurels, seule une petite proportion des services nationaux chargés de délivrer le certificat de validité à la clôture d'un programme prévu par l'article 38 du règlement (CE) 1260/1999 et de l'article 15 du règlement

¹¹³ Lituanie, Grèce et Malte.

¹¹⁴ Les seules exceptions sont la Belgique (niveau fédéral et niveau régional), l'Allemagne (certifications au niveau fédéral et au niveau du Land), la Finlande (certifications au niveau du comptable public) et le Royaume-Uni (certifications au niveau national et au niveau du projet).

¹¹⁵ Il faut noter le cas de la Pologne, où la certification délivrée par une instance externe se limite aux dépenses agricoles.

¹¹⁶ Chypre, Estonie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Luxembourg, Slovaquie et Royaume-Uni.

¹¹⁷ République tchèque, Grèce, France, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, quelques Länder en Autriche, Pologne, Slovaquie, Slovaquie, Finlande et Royaume-Uni.

(CE) 438/2001¹¹⁸ seraient aussi compétents pour la certification des comptes nationaux¹¹⁹.

La plupart des États membres¹²⁰ ont indiqué que les organismes de certification donnent un avis sur les montants susceptibles d'être recouverts.

Conclusions

La plupart des réglementations nationales prévoient l'obligation d'obtenir une certification sur les comptes nationaux auprès d'une instance externe indépendante. Il s'agit presque toujours de l'institution supérieure de contrôle (ISC) nationale. Dans la plupart des cas, les audits des ISC concernent l'ensemble du budget et les rapports ou certifications des comptes sont soumis aux parlements nationaux.

L'obligation d'obtenir une certification délivrée par une instance interne n'est pas aussi répandue. Il n'y a qu'une dizaine d'États qui le prévoient. La situation est donc plus hétérogène que pour les certifications par une instance externe. Dans quelques cas, la certification n'est pas délivrée par un auditeur mais au niveau du département responsable de la gestion.

La Commission estime que ces documents, dans les cas où ils concernent aussi les fonds communautaires, pourraient constituer un élément additionnel d'assurance démontrant le bon usage des fonds européens. La Cour des comptes pourrait ainsi envisager la possibilité de les prendre en considération pour garantir la légalité et la régularité des comptes du budget européen.

¹¹⁸ Outre le certificat à la clôture d'un programme émis par une personne ou un organisme indépendant, l'autorité de paiement certifie toutes les déclarations de dépenses présentées à la Commission plusieurs fois par an.

¹¹⁹ Italie, (pour la partie de cofinancement national), Lituanie, Pays-Bas et Slovaquie.

¹²⁰ Danemark, Allemagne, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Slovaquie, Slovaquie, Finlande et Royaume-Uni.