

Les fraudes portant atteinte aux intérêts de l'UE

Le système budgétaire européen est composé, comme tout budget, de recettes et de dépenses.

Les recettes - les ressources propres - de la Communauté européenne (CEE) sont assurées par les Etats membres qui paient « l'impôt européen ».

Cet impôt sert à financer d'une part les organismes européens, et d'autre part, les dépenses, c'est-à-dire les formes d'aides apportées par la CEE en faveur de secteurs en difficulté, comme par exemple l'agriculture, la promotion sociale ou encore le développement régional.

Ces aides peuvent être versées directement par la Commission des Communautés européennes et leur usage sera contrôlé par la Commission, ou être versées via un organisme public de l'Etat membre. Dans ce cas, le contrôle sera de la compétence nationale, avec toutefois un contrôle de la Commission.

La fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté peut se rencontrer en matière de dépenses ainsi qu'en matière de recettes. Peut constituer une fraude tout acte ou omission intentionnel concernant : l'utilisation et la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets; la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique; le détournement d'un avantage légalement obtenu ou d'un fonds, à d'autres fins que celles pour lesquelles il a été reconnu.

Dès lors qu'une fraude est commise au détriment de la Communauté européenne, elle va donc se répercuter soit sur les ressources (recettes), soit sur les dépenses de la CEE. Et d'une certaine façon, cette fraude va influencer notre économie nationale, puisque, ce que l'Union européenne n'a pas perçu, elle ne peut pas l'intégrer dans son budget et donc en faire bénéficier les Etats membres sous forme d'aides.

C'est aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la régularité et de la réalité des opérations engageant les intérêts financiers des Communautés. Les mesures de contrôle sont proportionnées aux objectifs poursuivis de manière à ne pas engendrer de contraintes économiques et de coûts administratifs excessifs et tiennent compte des pratiques et structures administratives dans les États membres.

Les irrégularités intentionnelles ou causées par négligence peuvent conduire à des sanctions administratives telles que le paiement d'une amende administrative, la privation totale ou partielle d'un avantage octroyé ou encore d'autres sanctions à caractère exclusivement économique prévues par le droit communautaire. Définition

L'article 280 du Traité CEE établit que :

1. La Communauté et les États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres.
2. Les États membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers.
3. Sans préjudice d'autres dispositions du présent traité, les États membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude. À cette fin, ils organisent, avec la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes.
4. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête, après consultation de la Cour des comptes, les mesures nécessaires dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres. Ces mesures ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les États membres.
5. La Commission, en coopération avec les États membres, adresse chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les mesures prises pour la mise en œuvre du présent article.

Est constitutive d'une irrégularité toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés ou à des budgets gérés par celles-ci, soit par la diminution ou la suppression de recettes provenant des ressources propres perçues directement pour le compte des Communautés, soit par une dépense indue. Évolution du phénomène

Les institutions communautaires ainsi que les États membres reconnaissent l'importance d'une protection efficace des intérêts financiers communautaires. Pour pouvoir mieux lutter contre la fraude et les autres activités illégales portant atteinte à ces intérêts, les États membres ont signé la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés, du 26 juillet 1995, ainsi que plusieurs protocoles additionnels, qui prévoient des mesures visant notamment à rapprocher les législations pénales nationales. Comme ces instruments n'ont toujours pas été ratifiés par tous les États membres, la Commission a présenté une proposition de directive, fondée sur le nouvel article 280 du traité CE introduit par le traité d'Amsterdam, et qui reprend une grande partie de leurs dispositions.

La présente proposition prévoit notamment d'obliger les États membres à incriminer dans leur droit national la fraude, la corruption et le blanchiment d'argent portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté :

- Éviter la fraude en matière de dépenses ainsi qu'en matière de recettes

Tout acte de fraude en matière de dépenses ainsi qu'en matière de recettes doit déterminer une diminution des ressources du budget communautaire ou une rétention indue de fonds communautaires. Les États membres pourront fixer le montant minimal afin de définir la fraude grave. En tout état de cause, le montant susdit ne pourra s'élever à plus de 50 000 euros.

- Lutter contre la corruption active et passive (voir fiche spécifique)

La corruption passive constitue le fait intentionnel, pour un fonctionnaire, de solliciter ou de recevoir des avantages ou d'en accepter la promesse, pour accomplir ou ne pas accomplir, de façon contraire à ses devoirs officiels, un acte de sa fonction ou un acte dans l'exercice de sa fonction, qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers de la Communauté.

La corruption active constitue le fait intentionnel, pour quiconque, de promettre ou de donner un avantage à un fonctionnaire pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, de façon contraire à ses devoirs officiels, un acte de sa fonction ou un acte dans l'exercice de sa fonction qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers de la Communauté.

- Supprimer le blanchiment de capitaux (voir fiche spécifique)

Sont notamment constitutifs de blanchiment de capitaux, les actes commis intentionnellement pour convertir ou transférer des biens qui proviennent d'une activité criminelle; dissimuler l'origine, la nature ou l'emplacement de biens qui proviennent d'une activité criminelle ainsi que l'acquisition, la détention et l'utilisation des biens susmentionnés.

- Assurer la responsabilité pénale et les sanctions au sein de l'Union (voir fiche spécifique)

Les États membres devront adopter les dispositions nécessaires afin d'assurer la responsabilité pénale des personnes ayant un pouvoir de contrôle ou de décision au sein d'une entreprise. De plus, ils devront définir les conditions de responsabilité de la personne morale sans exclure la responsabilité pénale des personnes physiques auteurs, instigateurs ou complices de l'acte illicite. Les États membres devront prévoir des sanctions à l'encontre des personnes morales telles que l'interdiction d'exercer une activité commerciale ou le placement sous surveillance judiciaire.

Les États membres devront adopter les mesures nécessaires pour sanctionner pénalement tous les comportements susmentionnés (fraude, corruption, blanchiment de capitaux) ainsi que la complicité, l'instigation et, à l'exception de la corruption, la tentative. Dans le cas de fraude grave, ils devront prévoir des peines privatives de liberté. En outre, en cas de fraude mineure (dont le montant total est inférieur à 4.000 euros), ils pourront prévoir des sanctions d'autre nature que pénale.

Les États membres devront également permettre la saisie et la confiscation des instruments, des biens et du produit de comportements visés par la présente proposition. Législation

- Le Règlement (CE, EURATOM) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes¹

- La Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés, du 26 juillet 1995 est entrée en vigueur le 17 octobre 2002. - Le premier protocole du 27 septembre 1996 établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (corruption)³.

- La Convention du 26 mai 1997 (dite « anti-corruption ») établie sur la base de l'article K.3, paragraphe 2, point c), du Traité sur l'Union européenne, relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne.

- Le deuxième Protocole établi sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, à la Convention relative à

la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, et Déclaration conjointe, faits à Bruxelles le 19 juin 1997.

- Le Protocole établi sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, 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, et Déclaration, faits à Bruxelles le 29 novembre 1996 est également entré en vigueur le 17 octobre 2002.

- La Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté 7 de même l'existence d'une Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté 8. Politique

La nécessité de travailler en collaboration avec les autres départements traitant des mêmes matières (ou de matières en corrélation) n'est plus à rappeler. C'est pourquoi, les Ministres de la Justice, de l'Intérieur, des Finances et le Secrétaire du gouvernement à la lutte contre la Grande fraude ont récemment signé un protocole de collaboration. Toutefois, vu l'existence de certains articles de loi, certaines questions restent en suspens et devront trouver le plus rapidement possible une réponse adéquate.

Quelques réunions se sont tenues afin de réfléchir sur la problématique des cellules dites de soutien au sein de la police fédérale. A l'heure actuelle, deux cellules existent au sein de la Cellule « Grandes fraudes » : la cellule « huiles minérales » et la cellule « TVA ». Un protocole écrit dans l'urgence a été signé mais, lorsqu'il a été soumis au Collège des procureurs généraux, il a reçu un avis négatif de ce dernier. Pour l'avenir :

- Un avant-projet de loi créant le cadre légal des cellules de soutien doit être rédigé réglant diverses questions : personnel, collaboration, information, rapport d'activités ; Un groupe de travail doit être créé et mis en place à l'initiative du magistrat d'assistance en matière de Délinquance économique, financière et fiscale.

- Il convient d'analyser la problématique de l'article 29, al.2 du Code d'Instruction Criminelle (échange d'informations).

- La table ronde de concertation doit être relancée afin d'établir, en collaboration avec les différents niveaux de décisions et de pouvoirs, une politique criminelle cohérente et intégrée en envisageant de la modifier quant à son fonctionnement. Il pourrait même être envisagé de la transformer en réseau (sous-réseau du réseau d'expertise du Collège des Procureurs généraux en matière de délinquance économique, financière et fiscale). Activités du Service

Le Service suit attentivement l'évolution et les développements intervenant en la matière.

Il participe en outre activement aux travaux des diverses structures mentionnées dans la partie « Politique », et est d'ailleurs à l'origine d'un certain nombre de projets, comme la relance d'une table ronde de concertation, mentionnée dans la partie « Politique ». Acteurs

- Réseau d'Expertise en matière de Délinquance Economique, Financière et Fiscale (Ordre judiciaire & Collège des Procureurs généraux)

- Parquet fédéral

- Direction générale du Contrôle et de la Médiation du Service public fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie.

- Police fédérale & Direction judiciaire financière

- Office européen de Lutte anti-fraude (OLAF)

- Administrations fiscales belges : CAF, Douanes et Accises, Secrétaire d'Etat à la grande fraude.

- L'ensemble des partenaires fédéraux, régionaux, communautaires et européens

F. TULKENS, C. VAN DEN WIJNGAERT, et I. VEROUGSTRAETE, La protection juridique des intérêts financiers des Communautés européennes - De juridische bescherming van de financiële belangen van de Europese gemeenschappen, Bruxelles-Antwerpen, Bruylant - Maklu, 1992.

A. WIELENGA, Fraude & De Baas & Handleiding voor de beheersing van interne criminaliteit, Zaventem, Samson BedrijfsInformatie & Alphen aan den Rijn, 1994.

O. PIROTTE, La protection juridique des intérêts financiers de la Communauté européenne : Actes du colloque de Lille 25-26 janvier 1996, Paris, La documentation française, 1996.

J. MESSINNE, F. BULTOT, Les Instruments juridiques belges de lutte contre la fraude aux intérêts financiers des Communautés européennes, Bruxelles-Antwerpen, Bruylant - Maklu, 1998.

R.N.J. KAMERLING, M. PHEIJFFER, Vijftien over fraude, Amsterdam, Nivra, 1999.

Publiek-private fraudebestrijding, Auditorium VBO : 18 mei 2001, Brussel, Politeia, 2001.

1. Journal officiel L 312 du 23.12.1995.

2. http://www.juridat.be/cgi_loi/loi_F.pl?cn=1995072635

3. http://www.juridat.be/cgi_loi/loi_F.pl?cn=1996092747

4. JOCE C 195 du 25 juin 1997.

5. http://www.juridat.be/cgi_loi/loi_F.pl?cn=1997061964

http://www.juridat.be/cgi_loi/loi_F.pl?cn=1996112937

6. COM/2001/0272 final - COD 2001/0115. Journal officiel n° 240 E du 28/08/2001.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001PC0272:FR:HTML>

7. Présentée par la Commission conformément à l'article 250, paragraphe 2 du traité CE, COM/2002/0577 final - COD 2001/0115. JO C 71E du 25.3.2003, p. 1–2 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002PC0577:FR:HTML>