

**LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE  
COMMUNAUTAIRE :  
UNE MISE A L'EPREUVE DE LA LOYAUTE  
COMMUNAUTAIRE DES ETATS MEMBRES?**

La fraude communautaire suscite un vif intérêt. Elle est non seulement inscrite au calendrier politique des Communautés Européennes à Bruxelles, mais elle fait également l'objet d'un intérêt politique et juridique croissant au sein des Etats membres. L'auteur de cet article situe le congrès de la CEE (Bruxelles, les 27, 28 et 29 novembre 1989) ainsi que celui organisé conjointement par les Pays-Bas et la Belgique (Rotterdam, les 19 et 20 avril 1990), tous deux consacrés à la lutte contre la fraude communautaire, dans le cadre des derniers développements de la réglementation, de sa mise en œuvre et de la jurisprudence.

**INTRODUCTION : POLITIQUE DE LA CEE ET RE-  
GLEMENTATION** \_\_\_\_\_

Depuis quelques années, les médias accordent une attention circonstanciée aux problèmes d'application de la loi dans les secteurs (co)régulés par le législateur européen : les quotas de pêche, les surtaxes à la production, les excédents laitiers, le transport des déchets nucléaires, les denrées alimentaires et les normes de sécurité, etc. C'est essentiellement le secteur de l'agriculture, représentant toujours un peu moins de 70% des dépenses budgétaires de la CEE<sup>1</sup>, qui est, par excellence, en point de mire. En tant que secteur relevant de la politique communautaire, l'agriculture est placée sous la compétence exclusive de la CEE. La réglementation agricole est définie au niveau européen<sup>2</sup>. Les dépenses qui sont liées à cette politique

---

(1) Le budget de 1988 accorde 8% à la politique sociale, 7,5% au développement des régions et au transport. La part restante recouvre de petits postes, comme l'aide au développement des pays du Tiers monde, la recherche et l'énergie.

(2) Cette réglementation concerne le marché, les prix et la politique structurelle. La politique du marché et des prix repose sur quatre instruments : les dispositions interventionnistes, en raison desquelles des produits sont retirés du marché (stockage ou destruction); les dispositions de soutien en vue de déterminer l'usage d'un produit ou sa destination (la transformation des grains en fibres ou l'usage dans le domaine de l'aide au développement); la stimulation à l'exportation (les restitutions à l'exportation) et les mesures de soutien à la production de certains produits. La politique structurelle s'est seulement développée récemment et comporte une série de mesures relatives à la conversion et à l'extension de la production, à la mise en friche, à la formation, etc.

agricole relèvent du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie de l'Agriculture (FEOGA). En vue de financer cette politique, la CEE doit pouvoir disposer de revenus. Au fil des années, un droit communautaire financier s'est développé. Les rentrées du budget de la CEE ne consistent plus, comme c'est le cas dans la plupart des organisations internationales, en des fonds alloués par les Etats membres. Depuis 1970, la CEE dispose de moyens propres ainsi que d'une partie des revenus nationaux de la TVA. Les ressources propres à la CEE découlent des droits à l'importation qui sont prélevés sur des produits importés par des pays non-membres dans l'union douanière de la CEE, c'est-à-dire des droits de douane, des prélèvements agricoles, des prélèvements spécifiques sur le sucre. Ces rentrées représentent 34%; les 66% restants sont issus d'une partie (1,4%) des revenus nationaux de la TVA, assortis d'une taxe reposant sur le PNB des Etats membres.

## **LES OBLIGATIONS DES ETATS MEMBRES EN MATIERE D'EXECUTION ET D'APPLICATION DE LA LOI**

---

Contrairement au transfert de compétence sur le plan réglementaire, la mise en œuvre et l'application du droit communautaire sont demeurées de la compétence des Etats membres. Au sein des Etats membres et aux frontières de l'union douanière de la CEE, le prélèvement des revenus de la CEE n'est pas accompli par des fonctionnaires de la CEE mais par les administrations fiscales et douanières nationales. Sur le terrain, ce sont les institutions nationales qui mettent en œuvre la politique agricole esquissée. En Belgique, l'Office Central des Contingents et Licences et l'Office National du Lait jouent un rôle essentiel dans le prolongement du FEOGA. Selon le type de réglementation et l'instrument de politique, certaines tâches sont attribuées à des organisations de producteurs et à des organismes de production. Ces institutions nationales sont responsables d'une mise en œuvre, conforme à la convention, du droit communautaire. Elles doivent prendre toutes les mesures en vue d'assurer une exécution effective et régulière de la loi et en vue de prévenir la fraude. Cette fraude peut tout aussi bien consister dans la soustraction de revenus dus à la CEE que dans l'obtention illégale de subsides de celle-ci. Dans l'hypothèse où une situation de fraude est constatée, ces services ont l'obligation d'exiger le paiement des taxes (fraude aux revenus) ou le remboursement des sommes indûment perçues (fraude aux dépenses).

Le contrôle du respect de la réglementation et la détection des fraudes relèvent exclusivement de la compétence nationale. Exception faite de

l'article 86 (concurrence loyale), le Traité de Rome<sup>3</sup> ne prévoit en effet pas de compétences d'ordre administratif ou pénal au niveau de la CEE en matière de sanction ou de contrôle. Ceci signifie que la CEE dépend, non seulement en matière d'exécution mais également en matière de surveillance, de contrôle et de sanction, des structures nationales, chargées de l'exécution et de l'application de la loi.

En matière de fraude communautaire, il existe un mécanisme interne de contrôle<sup>4</sup>, élaboré au sein de la législation communautaire secondaire (les règlements et les directives). D'une part, on y décrit de manière plus précise les obligations, par secteur, des Etats membres en matière d'application du droit. Des aspects tels que la répartition des compétences et les flux d'informations vers la Commission y sont abordés. D'autre part, on y circonscrit les compétences de la Commission européenne en matière de contrôle, notamment si et de quelle manière celle-ci peut exercer une surveillance sur le respect des obligations en matière d'application du droit des Etats membres. Les rapports des organes externes de contrôle, à savoir la Commission de contrôle budgétaire du Parlement européen et la Cour des Comptes européenne<sup>5</sup> montrent amplement que ce contrôle interne ne fonctionne pas correctement; il n'est même pas en mesure de saisir le phénomène de la fraude communautaire, encore moins de le cerner ou de l'affronter. Les propos tenus par des scientifiques<sup>6</sup> ou des journalistes<sup>7</sup>, estimant que la fraude représente 10% du budget de la CEE, sont considérés, dans les cercles de la Commission, comme sensationnels et impossibles à prouver. On reconnaît toutefois là aussi que la fraude communautaire est un problème sérieux. Il s'avère d'ailleurs tellement sérieux que la réalisation des finalités de la CEE et la crédibilité des institutions européennes s'en trouvent ébranlées. A une époque où la CEE s'engage sur la voie ambitieuse de la réalisation du marché européen de 1992 et développe une politique sur des terrains neufs, comme l'environnement et la recherche, le problème de la fraude communautaire est devenu une priorité politique qui met la loyauté ou la fidélité communautaire des Etats membres à l'épreuve. Il importe de s'interroger sur la manière dont cette évolution a pu se produire et sur les répercussions qu'elle a sur la relation entre la Commission et les Etats membres et sur l'intégration européenne.

(3) Ce traité CEE date du 25 mars 1957.

(4) VERVAELE, J.A.E., La communauté européenne face à la fraude communautaire. Vers un «espace pénal communautaire?», *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 1990, 29-42.

(5) *Ibidem*.

(6) TIEDEMANN, K., *Subventionskriminalität in der Bundesrepublik*, Francfort, 1972; —, *Multinationale Unternehmen und Strafrecht*, Cologne, 1985.

(7) KELLER, H., *Skandal in Kühlaus, Dubiose Geschäfte und EG*, Bonn, 1987.

## LA COMMISSION EUROPEENNE ET LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE COMMUNAUTAIRE

La Commission européenne a misé, jusque dans les années quatre-vingts, sur un seul tableau. En 1962, se constitue, dans le giron de la Commission, un groupe de travail rassemblant des experts gouvernementaux des six Etats membres de l'époque et des fonctionnaires CEE. Leur tâche consistait à rechercher des solutions en vue d'une harmonisation plus adéquate des dispositions pénales, liées à la CEE, en particulier celles relatives à la fraude communautaire. Grâce au travail ininterrompu, depuis 1972, d'un deuxième groupe de travail, deux propositions de modification des Conventions CEE<sup>8</sup> virent le jour<sup>9</sup>. La première proposition comportait une modification visant à la réalisation d'une réglementation communautaire en matière de responsabilité pénale et de protection des fonctionnaires et des autres membres du personnel de la CEE. Mais c'est surtout la deuxième proposition, connue sous le nom de «Euro-crimes», qui est importante en matière de lutte contre la fraude communautaire. Elle comporte notamment des modifications visant à la réalisation d'une réglementation communautaire relative à la protection pénale des intérêts financiers de la CEE et à la poursuite des atteintes à ces intérêts. Deux principes de base y prédominent : 1) le principe d'assimilation : les Etats membres sont contraints de protéger pénalement les intérêts financiers de la CEE de la même manière que le sont les intérêts financiers nationaux et ce, tant en ce qui concerne les revenus (fiscaux/douane) que les dépenses (subsidés); 2) le principe de territorialité communautaire : l'Etat membre qui poursuit une telle infraction considère cette infraction comme ayant été commise sur son propre territoire. En dépit des demandes insistantes de la Commission, de la Cour des Comptes et du Parlement européen, ces deux propositions de modification des conventions sont demeurées dans le tiroir du Conseil des ministres. Les délégations ministérielles des Etats membres du Conseil des ministres ne purent atteindre un consensus politique.

La Commission européenne a pris des mesures tardivement et de manière interne. Ce n'est qu'en 1985<sup>10</sup> qu'est prise l'initiative de constituer

(8) Le Traité CECA du 18 avril 1951, le Traité de Rome et le Traité EURATOM, datant tous deux du 25 mars 1957.

(9) Cf. *J.O.*, C 222/2 du 22 septembre 1976; pour un avis du Parlement européen, voir *J.O.*, C 39/30 du 12 février 1979.

(10) Dans les années septante, il n'existait qu'une 'commission de contrôle spéciale' au sein de la FEOGA, à savoir la 'Mission extraordinaire de contrôle' (MEC).

un groupe de travail, le «Groupe Inter-Services des Contrôles sur Place» constitué de représentants de tous les services et directions générales<sup>11</sup> concernés par le problème de la fraude communautaire. Ce groupe de travail reçut comme tâche «(...) de préparer (...) un rapport à la Commission sur les mesures de nature à permettre la constatation des créances résultant des fraudes et des irrégularités et à mieux en assurer le recouvrement, et de soumettre à la Commission des propositions en ce sens»<sup>12</sup>. Le rapport se limite à un aperçu des obligations des Etats membres en matière d'application de la loi et des compétences de la Commission européenne en matière de contrôle; il n'est pas comparable aux rapports de la Cour des Comptes et du Parlement européens.

Il n'est, dès lors, pas étonnant que le Parlement européen se montre réticent à approuver le budget 1987 et que ce même budget alloue des crédits en vue de la mise sur pied d'un service spécifique à la Commission européenne, chargé de la lutte contre la fraude communautaire. Dans le premier rapport anti-fraude de la Commission européenne<sup>13</sup>, les tâches de ce nouveau service de coordination sont abondamment décrites. Ce service a été créé en 1988, au Secrétariat général de la Commission européenne où il est placé sous la responsabilité directe du président de la Commission. Ce nouveau service, appelé 'Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude' (UCLAF), comprend également des fonctionnaires détachés par les administrations nationales. En janvier 1989, à la suite d'une audition publique au Parlement européen, portant sur la lutte contre la fraude, le Conseil ECOFIN<sup>14</sup> prit une résolution appelant les organes concernés, placés sous son autorité, et les Etats membres à exercer pleinement leur compétence et à mettre à la disposition de la Commission les moyens légaux nécessaires à la lutte contre la fraude. Le programme de travail de l'UCLAF<sup>15</sup> reçut au Sommet des chefs d'Etat de Madrid, en juin 1989, un appui total, ce qui signifie donc l'approbation au niveau politique le plus élevé. Dans le budget 1990 de la Commission, 70 millions d'Ecus sont alloués, avec l'approbation du Parlement européen, à la lutte contre la fraude. Cette lutte n'a pas seulement revêtu une intensité politique, elle est devenue une priorité politique.

---

(11) Les directions générales concernées sont les suivantes: DG VI (agriculture), DG XIX (budget), DG XX (contrôle financier), DG XXI (douane) et le Service juridique.

(12) Projet de rapport à la Commission présenté par le 'Groupe Inter-Services de Coordination des Contrôles sur Place', DG Contrôle financier, XX.B2 (85); non publié, 1.

(13) COM (87) 572 def. du 20 novembre 1987.

(14) Le Conseil réunissant les ministres nationaux de l'Economie et des Finances.

(15) Programme de travail en matière de lutte contre la fraude, SEC (89) 8211, non publié.

Le premier congrès communautaire organisé, du 27 au 29 novembre 1989, par la Direction générale «Contrôle Financier» et le Service juridique de la Commission européenne sur le thème de la fraude communautaire en est la preuve évidente. Non seulement toutes les institutions concernées de la CEE y participèrent, en ce compris le Parlement, la Cour des Comptes et la Cour de Justice, mais également les représentants des départements, des polices spéciales, du ministère public et du pouvoir judiciaire des douze Etats membres. Chacun eut l'occasion de s'exprimer à propos des obligations des Etats membres quant à l'application de la loi et à propos des compétences de la Commission européenne en matière de contrôle, ce qui donna lieu à un débat sérieux et passionnant<sup>16</sup>. La Commission laissa clairement entrevoir, au cours de ce Congrès, qu'elle n'était pas sans avoir un certain nombre de projets. En raison de la critique toujours croissante à l'égard de l'opacité et de la complexité de la législation de la CEE, on constituerait un groupe de travail officiel, chargé de déréguler la législation en matière agricole<sup>17</sup>. Un groupe de travail, fonctionnant au sein de la Commission européenne, est par ailleurs sur le point de terminer une étude<sup>18</sup> portant sur l'existence de sanctions administratives (perte de garantie, restitution, exclusion de subsides, etc.) dans la réglementation. Cette forme de sanction n'y apparaît, jusqu'à ce jour, que rarement et de manière irrégulière. Il est clair que l'on souhaite développer dans l'avenir une politique cohérente de sanctions administratives. La Commission européenne ne dissimule pas son souhait de pouvoir appliquer des amendes administratives, comme cela existe déjà dans le contexte des articles 85-86 (libre concurrence); elle prépare d'ailleurs un projet de loi-cadre allant dans ce sens. La Commission européenne veut, en troisième lieu, insuffler une nouvelle vie aux projets de modifications des conventions, évoqués ci-dessus, en particulier au projet «Euro-crimes». Une version actualisée est actuellement examinée au sein du Conseil des ministres.

## **LA COMMISSION EUROPEENNE ET LES ETATS MEMBRES : COLLABORATION ET COORDINATION?**

La Commission a, au cours de ces dernières années, clairement compris qu'elle ne pouvait pas mener une politique anti-fraude contre la

(16) Les Actes de ce Congrès seront publiés prochainement par la Commission européenne.

(17) Ce groupe fut créé fin mars 1990 et placé sous la présidence d'un fonctionnaire national français de haut niveau. Ses travaux dureront trois ans.

(18) L'Institut Max-Planck de droit pénal comparé et de droit pénal international de Freiburg a également entrepris une recherche visant à étudier la compatibilité de ces sanctions avec l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

volonté des Etats membres. En premier lieu, le Conseil des ministres ne lui donne pas les moyens légaux pour ce faire; en second lieu, elle est trop nettement dépendante, sur le plan de l'exécution et de l'application effective, de la pratique dans les Etats membres. La Commission espère actuellement obtenir de meilleurs résultats en optant pour une politique à plusieurs voies. La politique consiste, d'une part, à expérimenter effectivement le développement d'une compétence partagée entre les Etats membres et la Commission en matière d'application de la loi. La Commission tente de rompre la compétence nationale exclusive en matière d'application de la loi en soulignant le fossé croissant qui se creuse entre le caractère transfrontalier de la circulation économique et l'application non coordonnée et ineffective de la loi à un niveau national. En stimulant la collaboration internationale entre les polices spéciales, en finançant la qualité et l'effectivité de l'application nationale de la loi et en mettant sur pied, dans les Etats membres, des services de recherches, la Commission s'introduit progressivement dans la pratique nationale de contrôle et de détection des infractions<sup>19</sup>. La Commission développe, d'autre part, les initiatives, commentées ci-dessus, dans le but d'accroître ses propres compétences de contrôle et de sanction. Les mesures récentes, annoncées par la Commission, conduisant à reprendre, dans toutes les réglementations agricoles, des pourcentages minima de contrôle physique de l'ordre de 5% et à opérer une diminution proportionnelle sur les déclarations rentrées par les Etats membres, si ce pourcentage n'est pas atteint, prouvent que ces initiatives peuvent avoir des conséquences concrètes.

Il est certain que les Etats membres ressentent nettement la pression croissante qui s'exerce sur eux. Leurs obligations en matière d'application de la loi sont accentuées. La Commission européenne élargit ses compétences en matière de surveillance et de contrôle; elle souhaite également à l'avenir appliquer des sanctions administratives aux Etats membres et aux entreprises. Ces objectifs ne peuvent être réalisés que si les Etats membres se montrent eux-mêmes conscients de la gravité du phénomène de la fraude communautaire<sup>20</sup>. Ceci explique que la Commission, à la suite du congrès sur la fraude communautaire de novembre 1989, somma les Etats membres d'organiser des congrès nationaux réunissant les services chargés de l'exécution et de l'application de la loi. En organisant, les 19 et 20 avril 1990, à Rotterdam, un congrès sur la fraude commu-

(19) VERVAELE, J.A.E., «Bijzondere opsporingsdiensten: rechtshandhaving van het Europees economisch recht en EEG-fraude», in FIJNAUT, C.J.C.F.; LELY, F.G.A., *ECD-bundel, Economisch strafrecht en justitieel politieoptreden*, Lochem, 1990, 97-111.

(20) Voir, à ce sujet, le rapport de l'audience «Fraud Against the Community», Select Committee on the European Communities, House of Lords, Session 1988-89, HL Paper 27, I-II.

nautaire, les Pays-Bas, inaugurèrent cette démarche<sup>21</sup>. Ce n'est pas par hasard que ce congrès portant sur la lutte contre la fraude communautaire reçut un titre suggestif, formulé comme suit : «L'intensification de la lutte contre la fraude communautaire, une priorité?». Un certain nombre de contributions relatives à cette question y furent présentées à l'attention des représentants des polices spéciales, du ministère public et du pouvoir judiciaire de deux Etats membres, la Belgique et les Pays-Bas. Au cours des interventions, les points de vue et intérêts tant européens que nationaux furent évoqués. En guise d'introduction, le Professeur H. DE DOELDER aborda, sur le plan pénal, deux moyens de lutte contre la fraude : l'harmonisation du droit pénal des Etats membres ou l'instauration d'un droit pénal supranational de la CEE. C'est dans ce cadre qu'il situa les obligations des Etats membres en matière de respect du droit communautaire et qu'il jeta les bases du thème du Congrès. Le phénomène de la fraude communautaire fut illustré par G.P. VAN DE BEECK, un des cinq magistrats du parquet de Rotterdam, spécialisé dans la fraude. Les exemples, tirés de la pratique, montrent que le système de prélèvements et celui de subsidiation sont si étroitement imbriqués qu'ils incitent non seulement à la fraude mais peuvent même avoir des effets criminogènes. Les prises de position et les développements au sein de la Commission européenne, responsable du contrôle interne, furent présentés par L. DE MOOR, directeur général du Contrôle financier et par E. MENNENS, directeur de l'UCLAF. DE MOOR avança cinq priorités : l'harmonisation de la législation ; la collaboration entre la Commission européenne et les Etats membres et la collaboration réciproque entre les Etats membres ; le processus de prise de conscience ; l'extension des compétences de la Commission européenne et l'adaptation aux modifications technologiques. DE MOOR suggéra également de ristourner, aux Etats membres, 10% des taxes perçues (fraude aux revenus CEE) ou des créances dues (fraude aux dépenses CEE)<sup>22</sup>. MENNENS aborda en profondeur le programme de travail de l'UCLAF<sup>23</sup>. Celui-ci concerne trois secteurs : la prévention, la collaboration et l'application des sanctions. La prévention est dominée

(21) Ce congrès fut organisé par la «Stichting Studiecentrum en Rechtspleging» et l'Université Erasmus, avec l'appui de la CEE, des ministères néerlandais de la Justice et des Finances et du ministère belge de la Justice.

(22) Jusqu'à présent, aucun stimulant financier n'a été mis en place pour les Etats membres. Au contraire, en cas de dénonciation d'une fraude aux dépenses, l'Etat membre court le risque de devoir payer lui-même à la CEE les créances non-payées, pour autant que des irrégularités ou des négligences aient été commises par les organes ou services nationaux. En cas de fraude aux revenus, l'Etat membre doit toujours assumer lui-même le paiement, sauf s'il peut prouver que, pour des raisons indépendantes de sa volonté, le prélèvement se révèle irrémédiablement impossible.

(23) La politique en matière de lutte contre la fraude, programme de travail de la Commission, SEC (89) 8211, non publié.



par la dérégulation et l'effectivité. L'automatisation et les circuits de communication entre la Commission et les Etats membres et entre les Etats membres eux-mêmes forment la base de la collaboration<sup>24</sup>. En matière de sanctions, l'on plaide en faveur d'une meilleure protection des intérêts financiers de la Communauté et d'une extension des compétences de contrôle de la Commission. Dans le premier rapport sur la fraude (année de travail 1989) de la Commission européenne<sup>25</sup>, adressé au Conseil des ministres et au Parlement européen, on aborde de manière plus précise les développements ultérieurs et les perspectives d'avenir. Les rapports critiques des organes, responsables du contrôle externe<sup>26</sup>, sont commentés par J. CAREY et A. GOEDMAKERS, appartenant respectivement à la Cour des Comptes européenne et à la Commission de Contrôle Budgétaire du Parlement européen. C'est surtout CAREY qui, conformément aux rapports de la Cour des Comptes européenne s'attaqua, à propos de la lutte contre la fraude, à la Commission et aux Etats membres. La Commission européenne a, dans le passé, mené une politique irréfléchie et ce, tant sur le plan de la réglementation que sur celui de sa mise en œuvre; elle n'a pas su développer les instruments lui permettant d'avoir prise sur le phénomène. Les Etats membres, quant à eux, se montrent plutôt négligents quand il s'agit de leurs obligations en matière d'application de la loi. Les moyens nécessaires, l'organisation et un intérêt pour la lutte contre la fraude communautaire font défaut dans de nombreux services de douane.

Lors du Congrès, une attention particulière fut accordée aux points de vue exprimés par les ministres néerlandais de la Justice et des Finances et le ministre belge de la Justice.

Au cours de son allocution, le ministre belge de la Justice souligna l'importance économique et politique de la lutte contre la fraude communautaire pour la réussite de l'intégration européenne. Il n'existe ni un droit pénal européen, ni une juridiction pénale européenne. Selon le ministre, cette situation ne se modifiera pas. Les Etats membres considèrent le droit pénal comme un domaine relevant de leur souveraineté. La détection des infractions et l'enquête peuvent partiellement se dérouler à

---

(24) A côté de l'usage plutôt courant du circuit d'information de douane SCENT et de l'extension de la base de données anti-fraude IRENE, une base de données DAF (Documentation Anti-Fraude) sera mise sur pied, dans le sillon de l'application des systèmes de contrôle portant sur les systèmes nationaux de lutte contre la fraude.

(25) Lutte contre la fraude: Rapport sur les travaux et les règlements en 1989, SEC (90), 156 def., non publié.

(26) VERVAELE, J.A.E., La Communauté économique européenne face à la fraude communautaire. Vers un «espace pénal communautaire» ?, *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 1990, 29-42.

un niveau supranational mais la poursuite de la fraude communautaire, le jugement et la peine doivent relever du droit pénal national et des juridictions nationales. Une approche nationale de la lutte en matière de fraude ne doit pas être rejetée en soi. Cette approche demeure certainement la seule qui, à court terme, peut livrer des résultats. Donc, la lutte contre la fraude doit être organisée de manière efficiente et avec une intensité similaire dans chaque Etat membre. L'adoption, dans les législations nationales, d'une définition uniforme de l'infraction de fraude aux subsides formerait un pas dans cette direction. Le ministre aborde, au cours d'une deuxième partie, l'approche nationale de la fraude communautaire dans la pratique. En Belgique, les atteintes à la législation européenne ne sont pas nécessairement incriminées comme telles. La fraude communautaire constitue le plus souvent une incrimination pénale dans la législation douanière, occasionnellement aussi dans la législation relative à la TVA. Ces infractions sont fréquemment connexes à d'autres, telles le faux en écriture, l'escroquerie, etc. Il s'ensuit que la politique de poursuite effective en matière de fraude communautaire ne repose pas entre les mains du ministère public mais plutôt entre celles des fonctionnaires de l'administration des douanes et accises et de la TVA. Les parquets ne seront chargés des affaires de fraude que lorsque celles-ci seront liées à des infractions de droit commun ou ne seront pas connexes à des infractions à la législation douanière. Le ministre reconnaît qu'un certain nombre de mesures législatives et administratives s'imposent. En premier lieu, on pourrait incriminer les infractions à la législation communautaire portant atteinte aux revenus et aux dépenses en retenant celles commises dans une intention frauduleuse ou en tenant compte du dommage encouru. En deuxième lieu, on pourrait songer à une extension, dans le sens du principe d'universalité, des possibilités de poursuite de la fraude communautaire et, parallèlement, à une amélioration de l'aide judiciaire internationale dans le cadre d'un espace judiciaire européen. On en conclut donc que la tâche de la lutte contre la fraude appartient en premier ressort aux Etats membres; il est en effet utopique de penser que la Commission puisse, à elle seule, intervenir de manière efficace dans ce domaine. Par ailleurs, la lutte contre la fraude internationale nécessite également une approche supranationale. L'espace policier économique européen soulève cependant des questions relatives à la formation et aux responsabilités.

Le secrétaire d'Etat aux Finances<sup>27</sup> des Pays-Bas souligna clairement que la fraude communautaire, si importante soit-elle, n'est qu'un aspect des activités de contrôle fiscal<sup>28</sup> de la douane. La fraude communautaire

---

(27) Discours prononcé par le directeur général des Finances.

ne forme en effet qu'une partie de la fraude internationale. Le représentant politique néerlandais prône une approche nuancée et pragmatique. D'une part, la réglementation doit permettre une mise en œuvre et un contrôle effectifs. Le contrôle doit, d'autre part, être du travail sur mesure. Les contrôles doivent s'opérer en des lieux et des temps tels qu'ils nuisent le moins possible au commerce et rendent une application optimale de la loi possible. Dans ce contexte, il est fondamental que toutes les réglementations relatives à l'importation, à l'exportation et au transit des biens puissent être contrôlées à un moment donné, dans un processus de travail donné, par un service déterminé. Il est inadmissible que la répartition des tâches se fasse de telle sorte qu'un service soit chargé de l'application des règlements communautaires et qu'un autre prenne en charge l'application de toutes les autres réglementations nationales et internationales<sup>29</sup>. L'intensification de la lutte contre la fraude dans un contexte international est dès lors souhaitée, mais elle implique la préservation de l'identité nationale. Les projets de la Commission visant à instituer, en tant que norme, le contrôle physique sur les flux de biens et d'y lier des sanctions administratives (réductions) se situent en porte-à-faux par rapport à l'idée de l'identité nationale (et de l'intérêt) et du «travail sur mesure», dépendant de la situation nationale. Le contrôle d'un port international de transit comme Rotterdam n'est pas comparable à celui de Port-Vendres, en France, par exemple. Les mesures en vue du contrôle sur le transport de containers se dérouleront de manière très différente dans les deux ports. Cette conclusion fut soulignée sans réserve par R.P.M. DE BOK, président de la Chambre de Commerce de Rotterdam.

En vue de circonscrire le phénomène de la fraude communautaire, le ministre de la Justice<sup>30</sup> des Pays-Bas fit une comparaison avec la problématique «ISMO»<sup>31</sup>. A côté d'un certain nombre de parallèles – il s'agit,

---

(28) La tâche non fiscale se situe notamment sur le plan des mesures de politique commerciale, des mesures renvoyant à la protection de la santé de l'homme et de l'animal, à l'ordre public et à la sécurité, à la protection de l'environnement et à la lutte contre le trafic de drogues et d'armes.

(29) Actuellement, la douane néerlandaise présente, dans son ensemble, un service de contrôle et de recherche. Le service des impôts, auquel appartient la douane, possède par ailleurs un service spécifique de recherche, le FIOD (l'équivalent de l'ISI en Belgique), qui dispose d'une section de recherche en matière de douane. L'organisation de cette section s'est faite en tenant compte du caractère de plus en plus international des fraudes et de l'indispensable professionnalisation de la lutte contre la fraude.

(30) Le discours fut prononcé par le secrétaire général du ministère de la Justice.

(31) Le «Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik», créé en 1979, publia, en 1985, son rapport portant sur l'abus et le détournement en matière d'impôts, de sécurité sociale et de subsides. Cette étude se limita volontairement à la fraude nationale, aux dépens de l'autorité. A cette époque, la fraude communautaire n'occupait pas encore une place importante au sein du calendrier politique.

dans les deux cas, de flux d'argent des citoyens vers l'autorité et vice-versa –, il existe également d'importantes différences. Dans le cadre de la fraude communautaire, ce sont surtout les entreprises qui sont à l'origine de la fraude; cette dernière présente souvent un caractère trans-frontalier. Ce dernier point a, dès lors, des conséquences sur le plan du contrôle et de la détection (compétences – collaboration internationale). La tendance à étendre la portée et à renforcer l'infrastructure de la lutte contre la fraude communautaire constitue, selon le ministre, la voie qui devrait être empruntée. A côté de la politique à mener, il importe également de tenir compte de l'aspect lié aux garanties juridiques. La lutte contre la fraude communautaire doit donc être intégrée dans la politique générale en matière de fraude aux dépens des finances publiques, ce qui implique que l'intervention sera de préférence d'ordre administratif. Le droit pénal a une fonction propre, il interviendra là où la fraude présente une certaine durée, prend une certaine ampleur ou va de pair avec une certaine ruse et dans tous les cas où il est question de criminalité organisée<sup>32</sup>. Dans cette perspective, la punissabilité générale de la fraude aux subsides<sup>33</sup> fait partie des projets législatifs de la Justice; l'on tend, par ailleurs, à renforcer les possibilités légales en vue de la récupération des profits illégalement acquis grâce aux infractions<sup>34</sup>. A côté de cela, les instruments en vue de la collaboration internationale et de l'aide juridique nécessitent des améliorations<sup>35</sup>. Cette prise de position suscita dans le public la question de savoir si le droit pénal n'était pas une nouvelle fois appelé à la rescousse pour résoudre un problème administratif. La

(32) Dans sa contribution, le professeur FIJNAUT arriva à la conclusion que les documents CEE et la littérature comportaient peu d'éléments d'information à propos de l'éventuelle connexion entre la fraude communautaire et la criminalité organisée. Il est difficile de prouver les connexions, avancées par DANKERT dans son rapport au Parlement européen (session 1989-90, doc. A2-20/89), avec la mafia sicilienne et l'IRA. FIJNAUT plaide dès lors pour le développement de la recherche scientifique spécialisée sur ce plan. Le W.O.D.C. termine un rapport sur la situation aux Pays-Bas en cette matière.

(33) Cf. la modification de certaines dispositions du Code pénal en matière de faux en écritures, Chambre des Représentants des Pays-Bas, 1988-89, 21, 186, n° 1-3. VAN VEEN, Th.W., «De aanscherping van art. 225 Sr», *Delikt en Delinkwent*, 1990, 424-428. Dans son rapport «Rechtshandhaving, 62», le WRR (Conseil Scientifique pour la Politique du Gouvernement) a clairement suggéré de reprendre, de manière analogue à la loi allemande 'Subventionsbetrug', une ou plusieurs incriminations relatives aux échanges financiers entre les autorités et les citoyens dans le Code pénal. Dans aucun des deux documents, il n'est question de subsides d'autorités supranationales.

(34) GROENHUIJSEN, M.S., VAN KALMHOUT, A.M., *Voordeelsontneming in het strafrecht*, Arnhem, 1989.

(35) A ce sujet, il n'est pas sans importance que le rapport de la Commission européenne, relatif à la fraude, SEC (90) 156, def., 32, mentionne qu'un groupe de travail, œuvrant dans le cadre de la Collaboration politique européenne (CPO), prépare un projet de convention en matière d'extradition et de transfert de poursuites pénales.

Commission doit, selon le ministre, élaborer un contrôle sur la législation et ce, sous l'angle de sa clarté, de son degré de réalisation et de son applicabilité; il importe également de veiller à clarifier les compétences des euro-contrôleurs et les garanties juridiques en matière de lutte contre la fraude communautaire. A l'instant où ces conditions secondaires sont remplies, il est permis de remplacer le point d'interrogation figurant dans le titre du congrès par un point d'exclamation.

R. VAN CAMP, procureur général de la cour d'appel d'Anvers, clôture le congrès par un ensemble de considérations finales et de conclusions. L'ampleur du phénomène de la fraude demeure indéfini. Il n'existe, par ailleurs, pas de définition claire de la fraude communautaire. Cette dernière concerne-t-elle seulement les infractions volontaires ou englobe-t-elle également les infractions involontaires? Il semble également qu'il existe un désaccord ou du moins des voies différentes à emprunter dans le contexte de la lutte contre la fraude communautaire. Sur le plan politique, on doit continuer à chercher un équilibre entre l'intervention administrative et l'intervention pénale et veiller à une répartition des compétences entre la Commission et les Etats membres, en tenant compte des intérêts économique-politiques nationaux et européens.

## **LA COUR EUROPEENNE DE JUSTICE: UNE PORTE DE SECOURS DANS L'IMPASSE POLITIQUE? \_\_\_\_\_**

En cas d'impasses politiques, il n'est pas exceptionnel, sur le plan du droit communautaire, que la Cour européenne de Justice joue un rôle important dans la formation de la loi et donc dans la réalisation des objectifs de la CEE<sup>36</sup>. Sur la base de l'article 5 du Traité de Rome<sup>37</sup>, la Cour a, au fil des années, complété les obligations des Etats membres, plus particulièrement en matière d'application du droit public économique européen.

Cet article contient les obligations des Etats membres envers la Communauté. Ces obligations qui reposent sur la loyauté communautaire (community loyalty) renvoient à un mode d'agir tant positif que négatif.

(36) La cour a ainsi joué un rôle juridique important dans la mise en œuvre de la politique de la CEE en matière de pêche. Cf. VERVAELE, J.A.E., RUIJSCHOTEL, D., WIDDERSHOVEN, R.J.G.M., *Rechtshandhaving bij visquotering*, Utrecht, 1990.

(37) L'article 5 précise que: «Les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent Traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent Traité».

Sous l'angle du mode d'agir positif, la collaboration loyale en vue de la réalisation et de la mise en œuvre de la politique communautaire se révèle un point central. L'application de la loi y est une pièce essentielle. Le mode d'agir négatif implique que les Etats membres s'abstiennent de prendre des mesures qui mettent en danger la réalisation des objectifs communautaires. Ainsi l'Etat membre ne peut pas lier des sanctions pénales à une législation nationale, contraire au droit communautaire<sup>38</sup>. Le droit pénal, terrain par excellence de la souveraineté nationale, est également soumis à l'influence du droit communautaire. Ceci fut exprimé clairement, en 1972, par la Cour européenne de Justice<sup>39</sup>. L'Italie avait, à cette époque, soulevé l'argument suivant lequel la Cour n'était pas compétente en matière de questions préjudicielles relatives à l'interprétation de la législation communautaire dans des affaires pénales nationales. Il est clair qu'en ce qui concerne la relation entre le droit communautaire et le droit national, il ne peut exister une réglementation particulière pour le droit pénal national.

La Cour ne s'en tint pas là. Elle recourut à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, en tant qu'instrument, pour imposer l'effectivité des obligations en matière d'application de la loi. En 1977, la Cour, se fondant sur l'article 5, avança que les Etats membres, même si le droit communautaire ne contient aucune disposition prévoyant une sanction en cas de non-respect ou renvoyant aux dispositions nationales en la matière, ont la compétence d'imposer des sanctions en cas d'infractions aux dispositions communautaires<sup>40</sup>. L'Etat membre dispose de la liberté de choisir les sanctions adéquates en vue du respect du droit communautaire, ce qui signifie que les sanctions pénales font également partie de la liberté de choix. Celle-ci implique que le législateur européen ne peut pas contraindre l'Etat membre à agir sur le plan pénal. Mais cette liberté de choix ne s'avère toutefois pas absolue en matière d'application de la loi; elle est plutôt orientée vers un but. Ceci ressort de la décision prise par la Cour en 1984: «Si la directive (...) laisse aux Etats membres, pour sanctionner la violation de l'interdiction de discrimination, la liberté de choisir parmi les différentes solutions propres à réaliser son objet, elle implique toutefois que si un Etat membre choisit de sanctionner la violation de l'interdiction en question par l'octroi d'une indemnité, celle-ci doit en tout cas, pour

(38) La jurisprudence de la Cour présente de nombreux exemples connus de dispositions nationales pénalement sanctionnées, issues de la législation sur les denrées alimentaires, qui sont considérées comme entrant en contradiction avec la liberté de circulation (cf. art. 30-36 du Traité de Rome).

(39) Affaire 82/71, *Il pubblico ministero v. S.p.A. Società Agricola Industria Latte (SAIL)*, *Jur.*, 1972 (0119).

(40) Arrêt du 2 février 1977, affaire 50/76, *Amsterdam Bulb BV contre Produktschap voor Siergewassen*, *Jur.*, 72 (0137).

assurer son efficacité et son effet dissuasif, être adéquate par rapport aux préjudices subis et doit donc aller au-delà d'une indemnisation purement symbolique (...)»<sup>41</sup>.

Cette obligation d'une sanction effective et efficace contient également une limitation négative : la sanction ne peut pas être disproportionnée par rapport aux infractions. En résumé, l'Etat membre doit choisir un instrument d'application et de sanction efficace, effectif et proportionnel<sup>42</sup>.

Dans un arrêt récent, la Cour continue à développer dans ce sens la jurisprudence. La compétence d'appliquer des sanctions en cas d'infractions au droit communautaire participe de l'obligation en matière d'application de la loi et de sanctions et la restriction de la liberté de choix est encore renforcée :

«(...) L'art. 5 impose aux Etats membres de prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire. A cet effet, tout en conservant le choix des sanctions, ils doivent notamment veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions, de fond et de procédure, qui soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et qui, en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif»<sup>43</sup>.

Les Etats membres sont non seulement obligés de prévoir des sanctions efficaces, effectives et proportionnelles. Ils doivent en outre punir les violations aux dispositions du droit communautaire par des sanctions analogues, de même nature et de même importance que celles de la législation nationale<sup>44</sup>. Ceci signifie que les Etats membres sont tenus de poursuivre la fraude aux dépens du budget de la CEE et de la punir d'une manière tout aussi efficace et sévère que celle portant atteinte à leur propre budget. Dans un avenir proche, un certain nombre d'Etats membres se verront obligés d'adapter leur législation nationale et d'accorder une protection juridique analogue aux intérêts financiers communautaires et nationaux. C'est ainsi qu'une partie du projet de convention

(41) Arrêt du 10 avril 1984, affaire 79/83, Dorit Harz contre Deutsche Tradax GmbH, *Jur.*, 84 (1921).

(42) Affaire 179/78, Rivoira, *Jur.*, 79 (1147); affaire 41/76, Donckerwolcke, *Jur.*, 76 (1921); affaire 48/75, Royer, *Jur.*, 76 (0497); affaire 67/74, Bonsignore, *Jur.*, 75 (0297); affaire 36/75, Rutilé, *Jur.*, 76 (0045); affaire 14/83, Von Volson, *Jur.*, 84 (1891).

(43) Arrêt du 21 septembre 1989, affaire 68/88, Commission européenne contre la Grèce, non publié.

(44) Cf. également VAN GERVEN, W., Conclusions dans l'affaire C-326/88, Anklagemyndigheden contre Hansen I/S, cour de Justice, 5.12.89, non publié.

«Euro-crimes», qui n'a jamais été approuvé par le Conseil des ministres, est en fait devenue d'application par le biais de la jurisprudence de la Cour.

Deux questions demeurent dans ce contexte. Il s'agit d'abord d'avoir une vue sur la manière dont les Etats membres donnent un sens à cette nouvelle interprétation de l'article 5 et donc à leur loyauté communautaire. Dans le cadre de la réforme des sanctions du faux en écritures, les Pays-Bas avaient déjà opté pour une sanction distincte en matière de fraude aux subsides. La question qui se pose est de savoir si les Pays-Bas s'inspireront, dans ce cas, du paragraphe 264 du Code de procédure pénale allemand (StGB) et si les subsides des autorités supranationales seront donc explicitement protégés. La deuxième question, non moins importante, est liée aux compétences croissantes de la Commission européenne en matière de contrôle, de détection et de sanction. Quelles sont les compétences dont dispose la Commission? Les contrôleurs de la CEE peuvent-ils agir en tant que fonctionnaires de police judiciaire? Les compétences en matière de recherche et de perquisition, telles qu'elles existent en matière de concurrence, peuvent-elles également être exercées dans d'autres domaines de la CEE<sup>45</sup>? Qu'en est-il des garanties juridiques des personnes concernées<sup>46</sup>?

La lutte contre la fraude communautaire a réussi à emprunter une double voie. D'une part, les Etats membres se voient contraints d'adapter leur droit administratif et pénal en fonction de leurs obligations communautaires en matière d'application de la loi et la nécessité d'une collaboration internationale se fait davantage pressante. D'autre part, les compétences de la Commission européenne en matière de contrôle et de sanction augmentent. L'intégration européenne croissante imposera de nouvelles exigences en matière administrative et judiciaire. Même le droit

---

(45) Affaires 46/87 et 227/88, Hoechst AG, arrêt de la Cour du 21.09.89; affaire 374/87, Orkem, arrêt de la Cour du 18.10.89 et affaire 27/88, Solvay, arrêt de la Cour du 18.10.89.

(46) La question importante est ici de savoir si la CEE est obligée d'accepter la requête en matière d'aide judiciaire d'une instance juridique nationale et de quelle manière elle agit en matière d'immunité et d'inviolabilité. Songeons aux auditions de témoins, à l'apport de preuves, aux perquisitions, etc. Une telle requête en matière d'aide judiciaire a été adressée à la Cour par le juge-commissaire de Groningen dans le cadre de l'information judiciaire ouverte pour faux en écritures à l'encontre du directeur et des membres du conseil d'administration du comptoir de pêche de Lauwersoog. Dans cette affaire 2/88 IMM, la Cour européenne s'est déclarée compétente, le 13 juillet 1990 (non publié), pour exercer un contrôle sur le respect des obligations en matière de collaboration loyale incombant à la Commission et pour l'obliger à répondre à la demande nationale d'une aide judiciaire, excepté si le fonctionnement et l'indépendance des Communautés s'en trouvaient entravés. Ce dernier point est également soumis à un contrôle de la Cour.



pénal ne sera pas épargné par cette évolution. Le fait de s'orienter ainsi vers l'harmonisation du droit pénal (économique) et/ou vers la mise sur pied d'un droit pénal communautaire va dépendre fortement de l'ampleur de l'intégration européenne. La pression politico-économique sur le droit pénal national en vue de l'internationalisation sur le plan européen sera d'autant plus forte que le seront la fédéralisation européenne et l'intégration économique. La lutte contre la fraude communautaire n'apparaît donc pas seulement comme une mise à l'épreuve de la loyauté communautaire des Etats membres mais également comme une mise à l'épreuve de l'intégrité de l'intégration européenne elle-même.

J. VERVAELE,

Chargé de cours à l'Institut néerlandais  
de Droit social et économique de l'Université d'Utrecht