

Le rôle de la Cour des comptes en matière de fraude

Légende: Extraits de trois rapports de la Cour des comptes concernant le rôle de la Cour en matière de fraude:

1) Rapport annuel relatif à l'exercice 1977, accompagné des réponses des institutions; 2) Rapport annuel relatif à l'exercice 1994, accompagné des réponses des institutions; 3) Rapport spécial n° 8/98 relatif aux services de la Commission chargés de la lutte contre la fraude, notamment l'unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF), accompagné des réponses de la Commission.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/le_role_de_la_cour_des_comptes_en_matiere_de_fraude-fr-48fb42cb-28d2-4b9f-99a2-813229fbb224.html

Date de dernière mise à jour: 23/10/2012

Le rôle de la Cour des comptes en matière de fraude

Cour des comptes

Rapport annuel relatif à l'exercice 1977 accompagné des réponses des institutions transmis aux autorités responsables de la décharge et aux autres institutions le 30 novembre 1978 (1)

(conformément à l'article 84 du règlement financier du 21 décembre 1977)

[...]

LA FRAUDE

1.16 La détection de la fraude a très souvent été évoquée quand il a été question de créer la Cour des comptes et la Cour ne pouvait manquer d'aborder le sujet dans son premier rapport annuel.

1.17 Il convient de préciser ce qu'il faut entendre par fraude. Elle a été définie comme un dol consistant à faire usage de faux pour se procurer un avantage indu. Dans nos Communautés, il s'agit du détournement délibéré de fonds ou de biens, impliquant inévitablement une violation de la législation ou des règlements et instructions spécifiques à une organisation. Il convient d'établir une distinction entre cette forme de fraude et les actes visant à exploiter certaines lacunes de la législation existante. Bien qu'ils puissent procurer à leurs auteurs des avantages matériels non voulus par le législateur, ces actes ne peuvent être considérés comme frauduleux. En effet, ils peuvent être commis publiquement, alors que le propre de la fraude est la clandestinité. Dans les cas où la législation existante présente des lacunes ou permet des interprétations non souhaitées, il conviendrait de la revoir afin d'atteindre plus sûrement les objectifs prévus à l'origine. Néanmoins, les actions qui n'enfreignent pas la loi ne peuvent être qualifiées de frauduleuses.

1.18 Il incombe aux services administratifs de toute organisation de tenir des écritures qui reflètent fidèlement les opérations financières et dans le même temps de mettre au point un bon système de contrôle financier, dont le fonctionnement contribuera à atteindre l'objectif premier, tout en restreignant les possibilités de fraude. Lorsque la fraude se pratique dans le cadre d'une organisation, elle peut être le fait soit de son personnel, soit de tierces personnes. Généralement, la fraude interne pose à l'organisation moins de problèmes que les fraudes commises par des tiers. Le contrôle financier peut souvent être conçu de façon à permettre l'identification précise du membre du personnel qui a commis un acte frauduleux. Cette identification constitue déjà en soi un moyen de dissuasion efficace et limite donc les risques de cette nature. En ce qui concerne les tiers, il est difficile de mettre en place un tel moyen de dissuasion et les risques de perte résultant de ce type de fraude sont donc plus élevés.

1.19 Afin de faciliter l'application de ces principes généraux dans les Communautés, les travaux de la Cour des comptes déboucheront sur des recommandations aux institutions en vue d'améliorer l'efficacité des différents systèmes de contrôle financier. Ceci contribuera à réduire les possibilités de fraude, notamment - pour la raison indiquée ci-dessus -, celles offertes à des tiers.

1.20 C'est de cette façon que la Cour contribuera le plus efficacement à prévenir la fraude dans les transactions des Communautés. Il ne faut cependant pas sous-estimer le problème que pose la détection de la fraude. Si l'application des règles normales du contrôle permet de déceler des faiblesses du contrôle financier, faiblesses qui pourraient ouvrir la porte à des pratiques frauduleuses, et s'il permet parfois de faire la preuve d'une fraude réelle, il serait parfaitement illusoire de prétendre que le contrôle suffira à détecter tous les cas de fraude. Un vérificateur indépendant peut bien passer au crible les documents qui lui sont soumis et essayer de déterminer, s'ils sont authentiques ou faux, mais il doit nécessairement opérer une sélection, ne fût-ce qu'en raison du volume énorme des documents à étudier.

1.21 Il convient également de rappeler que, dans les Communautés, certains postes de recettes et de dépenses, tels que les ressources propres et les dépenses du FEOGA, relèvent du contrôle des autorités des États membres, ainsi que de celui des cours et chambres des comptes avec lesquelles la Cour se propose d'établir des relations étroites, comme le prévoient les traités.

Réponse de la Commission

La Commission a fait la réponse suivante aux observations présentées par la Cour aux paragraphes 1.16 à 1.21:

La Cour des comptes consacre une grande partie de son attention au problème de la prévention de la fraude au détriment des finances communautaires. La Commission comprend que la Cour des comptes est désireuse d'examiner les différents systèmes de contrôle pratiqués à l'intérieur non seulement des institutions communautaires mais de tous les organismes payeurs nationaux qui interviennent, d'une façon ou d'une autre, dans l'exécution des politiques communautaires. La Commission est toujours ouverte à d'éventuelles suggestions dans ce domaine comme à celles qui pourraient contribuer à combattre la fraude commise dans le cadre de la réalisation des diverses politiques communautaires.

[...]

* * *

Cour des comptes Rapport annuel relatif à l'exercice 1994 (2)

[...]

RÔLE DE LA COUR DES COMPTES EN MATIÈRE DE FRAUDE

0.29. Le Conseil européen d'Essen avait conclu qu'il était nécessaire de s'attaquer avec une extrême vigueur à la fraude, au gaspillage et à la mauvaise gestion des ressources communautaires, et, rappelant que le traité sur l'Union européenne avait conféré de nouveaux pouvoirs au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et à la Cour des comptes européenne, il demandait aux institutions et aux États membres d'agir de façon concertée.

0.30. La responsabilité première de la prévention, de la détection et de l'investigation de la fraude incombe à ceux qui gèrent et supervisent la mise en oeuvre des politiques, au sein des services de la Commission comme dans les États membres. Ils doivent garantir l'existence de systèmes adéquats de contrôle interne, comportant la séparation des fonctions, des procédures d'ordonnancement appropriées et une fonction d'audit interne efficace; ils doivent également faire en sorte que les irrégularités intentionnelles (qu'il s'agisse de fraudes ou de négligences graves) soient détectées et sanctionnées après investigation.

0.31. En tant que contrôleur externe, la Cour doit examiner sous un angle critique les dispositions prises par les responsables. Elle l'a toujours fait dans une mesure appréciable, et ses rapports annuels ou spéciaux ont régulièrement mis en évidence les faiblesses de la réglementation et des systèmes de gestion comptable et financière, en exposant également les risques encourus ainsi que des cas concrets. Bien que la Cour n'ait pas davantage que d'autres institutions de contrôle le pouvoir d'enquêter sur des actions criminelles (tâche qui revient à la police et aux autorités judiciaires), elle joue son rôle en accordant l'attention qui convient à la prévention des irrégularités en général (qu'elles soient intentionnelles ou non) et en encourageant toute action efficace de la part des autorités compétentes, si les contrôles montrent que certaines fraudes ont pu être commises ou que des conditions particulièrement favorables à des fraudeurs virtuels sont apparues.

0.32. La Cour a réagi aux conclusions du Conseil d'Essen en examinant les volets de sa méthodologie de contrôle qui concernent plus particulièrement le domaine de la fraude. Elle a arrêté des objectifs spécifiques en matière d'examen critique de la réglementation et des systèmes de gestion et de contrôles qui lui sont

associés, d'identification systématique des domaines à haut risque (y compris l'implication possible dans des irrégularités de personnes travaillant dans les institutions communautaires ou directement pour elles) ainsi que d'élaboration et de mise en oeuvre de procédures générales visant à contrôler de manière appropriée les secteurs à haut risque. Dans l'accomplissement de cette tâche, la Cour restera en contact avec toutes les instances concernées.

[...]

* * *

Cour des comptes

Rapport spécial no 8/98 relatif aux services de la Commission chargés de la lutte contre la fraude, notamment l'unité de coordination de la lutte anti-fraude (UCLAF), accompagné des réponses de la Commission (3)

(présenté en vertu de l'article 188 C, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)

[...]

1. INTRODUCTION

Étendue de l'audit

1.1. Au début de 1997, la Cour a décidé d'effectuer un audit des services de la Commission chargés de lutter contre la fraude, notamment l'Unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF). À ce jour, les travaux d'audit ont consisté en une évaluation des mesures prises pour mettre en place des dispositions juridiques, organisationnelles et administratives propres à garantir le succès de la mission de l'UCLAF, en une appréciation de l'efficacité de cette dernière, fondée sur un contrôle de l'ensemble de ses unités, en des enquêtes au Royaume-Uni et aux Pays-Bas(4), ainsi qu'en un examen complet de la mission du Bureau de sécurité, de la DG XIX et de la DG XX en matière de lutte contre la fraude.

Observations principales

1.2. La Commission a, notamment à partir de 1990, renforcé sensiblement son activité de lutte contre la fraude, ce qui a abouti à la création d'un cadre juridique et administratif mieux adapté à cette matière (voir points 2.4-2.6). Cependant, les conventions et protocoles approuvés dans le cadre du troisième pilier n'ont pas encore été ratifiés (voir point 2.11).

1.3. Une structure a été conçue au sein de la Commission pour lutter contre la fraude (voir points 2.20-2.23). Cependant, les dispositions organisationnelles, y compris celles concernant les États membres, manquent parfois de clarté et sont souvent complexes et lourdes (voir tableau 1 ainsi que points 2.34, 3.21-3.23 et 3.35-3.36). Par ailleurs, il arrive fréquemment que les mesures et les procédures liées à la sécurité ne soient pas correctement mises en oeuvre (voir points 2.28-2.32).

1.4. Les tâches, les pouvoirs et les moyens humains de l'UCLAF ont été accrus. Les agents temporaires représentent environ 50 % de l'ensemble du personnel, ce qui est à l'origine d'un manque de continuité dans l'organisation de l'unité (voir points 3.2-3.4).

1.5. Les bases de données de l'UCLAF n'étaient ni complètement opérationnelles, ni pleinement efficaces (voir points 3.29-3.33). Elles étaient rarement utilisées, et les informations conservées par trois des quatre unités opérationnelles au sein de l'UCLAF ne correspondaient pas à celles qui figuraient dans Pré-IRENE (voir points 3.8-3.10).

1.6. L'UCLAF ne disposait pas d'informations de gestion suffisantes pour gérer de manière efficace le nombre élevé de cas détectés (voir points 3.10-3.12). Par ailleurs, l'absence de méthodes harmonisées de

documentation et de gestion des dossiers est considérée comme une insuffisance grave (voir points 3.13-3.18).

1.7. La coopération entre les États membres et la Commission est entravée par la manière dont les dispositions relatives aux privilèges et immunités accordés au personnel de l'Union européenne sont appliquées (voir points 3.24-3.26). En outre, lors de ses enquêtes sur le territoire des États membres, l'UCLAF a été confrontée à d'importantes difficultés liées à la législation nationale (voir points 3.20-3.23).

1.8. Le recouvrement des montants indûment versés est rendu difficile en raison de l'enregistrement incomplet des informations les concernant (voir points 4.3-4.5). Par ailleurs, les États membres ne respectent pas strictement l'obligation qui leur est imposée de communiquer toutes les informations correspondantes à la Commission (voir points 4.6, 4.7, 4.11, 4.19 et 4.20).

1.9. Il convient de noter que, s'agissant du FEOGA-Garantie, une réglementation instaurant une liste dite «noire» a été adoptée. Jusqu'à présent, les résultats ont été décevants (voir points 4.12-4.14).

1.10. Un certain nombre d'actions préventives ont été entreprises en matière de lutte contre la fraude (voir points 2.13-2.15, 2.19). L'analyse de risques, réalisée par le Centre commun de recherche (CCR), a cependant été sérieusement retardée, et une partie seulement des domaines sur lesquels devait porter cette étude a pu être traitée (voir points 2.16-2.18).

1.11. Certaines données relatives aux cas de fraude publiées dans le rapport annuel de la Commission relatif à la lutte contre la fraude sont incomplètes et, donc, susceptibles d'induire en erreur (voir points 5.4-5.11).

1.12. Les procédures et les responsabilités relatives à la lutte contre la corruption interne et les manquements aux règles de conduite applicables aux agents ne sont ni claires ni complètes (voir points 6.3 et 6.11-6.13). En particulier, il n'existe ni lignes directrices claires concernant les enquêtes (voir points 6.5-6.7) ni politique explicite (telle que la politique de «tolérance zéro») (voir points 6.8-6.9). La levée de l'immunité des agents de l'Union européenne soupçonnés de corruption fait l'objet de trop grandes hésitations (voir point 6.10).

[...]

7. CONCLUSION

7.1. Compte tenu du fait que cette enquête ne portait pas de façon approfondie sur les États membres ni sur les directions générales opérationnelles de la Commission, les constatations se concentrent sur l'UCLAF. La Commission a, notamment à partir de 1990, renforcé sensiblement son activité de lutte contre la fraude au détriment des fonds communautaires, ce qui a permis d'instaurer un cadre juridique et administratif mieux adapté. À la fin de 1994, la Commission a commencé à organiser l'UCLAF comme un service central doté des compétences nécessaires en matière financière, de police, douanière, judiciaire et fiscale. Toutefois, des améliorations portant sur les mesures de sécurité, sur les procédures de gestion interne, sur les systèmes de renseignement et d'information ainsi que sur la coopération avec les autorités responsables des États membres revêtent une importance capitale.

7.2. La réalisation d'une évaluation globale des résultats obtenus par l'UCLAF jusqu'à maintenant présente des difficultés. Et même quand cela est possible, les informations concernant les récupérations communiquées par les États membres et insérées dans les rapports annuels sur la lutte contre la fraude ne sont pas fiables et n'établissent pas de distinction entre les récupérations à imputer aux activités de l'UCLAF et celles des autorités nationales. En outre, s'agissant du domaine des dépenses directes, aucune information facilement accessible n'est disponible concernant le montant total à récupérer à l'issue des investigations menées par l'UCLAF. Enfin, les instruments juridiques tels que la «liste noire» et l'«étanchéité à la fraude», qui n'ont été mis en place que récemment, n'ont pour le moment qu'une portée limitée.

7.3. Il est nécessaire que l'UCLAF dispose d'un système de gestion doté d'informations sur la situation des affaires en cours ou anciennes depuis le moment de la réception ou de l'obtention des informations sur

lesquelles se fondent les soupçons jusqu'à l'enquête administrative, la saisine des autorités nationales, l'instruction, les poursuites, le procès, la décision et la récupération. Sans ce type de système, il est pratiquement impossible de procéder à une évaluation globale de ses résultats.

7.4. Les premières mesures ont été prises dans le cadre d'un programme ambitieux visant à combattre la fraude en même temps sur tous les fronts (prévention, répression, coopération administrative et judiciaire). Des efforts considérables doivent encore être déployés afin de mener à terme la mise en oeuvre de ces initiatives. S'agissant des conventions et des protocoles arrêtés dans le cadre du troisième pilier, aucun de ces actes n'a encore été ratifié.

7.5. La fraude portant atteinte au budget communautaire revêt souvent un caractère transnational. Toutefois, les services de répression doivent respecter une multitude de procédures différentes et agissent en ordre dispersé, ce qui provoque une perte considérable de temps. Les fraudeurs, eux, peuvent opérer en temps réel grâce à leurs réseaux de contacts internationaux. Les procédures en place ne peuvent tout simplement pas faire face aux nouveaux réseaux de criminalité. L'assistance offerte par la Commission et les échanges d'informations entre l'UCLAF et les autorités judiciaires des États membres constituent le germe d'une solution. Toutefois, l'absence de normes en matière de preuve demeure un obstacle majeur, dans la mesure où elle empêche les États membres d'accepter des éléments probants réunis dans d'autres États membres. Par conséquent, il est nécessaire d'instituer un «Espace juridique européen»⁽⁵⁾ doté d'objectifs clairs et circonscrits reflétant les responsabilités spécifiques des institutions concernant la protection des intérêts financiers de la Communauté.

7.6. Le rôle que l'UCLAF est amené à jouer est délicat. Il assume des tâches administratives concernant la protection des intérêts financiers de la Communauté qui relèvent du premier pilier, mais a également des responsabilités au niveau des enquêtes judiciaires, qui relèvent du troisième pilier, sans pour autant bénéficier de l'appui d'une autorité judiciaire européenne indépendante susceptible de lancer et de diriger des enquêtes et d'engager des poursuites, le cas échéant. Le dispositif de liaison et de compétences en droit pénal décrit au point 2.2 ne représente qu'une première solution des problèmes existants⁽⁶⁾. La Commission a présenté, le 25 novembre 1997, une communication à la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen [DOC(SEC97) 2182/2] intitulée «Mieux agir contre les insuffisances professionnelles, les irrégularités financières, la fraude et la corruption».

7.7. L'UCLAF n'est pas habilitée à réaliser des enquêtes portant sur les autres institutions de la Communauté. Dans le contexte communautaire, cette lacune constitue une déficience grave affectant le cadre juridique ainsi que l'organisation de la lutte contre la fraude. La recherche d'une solution à ce problème devrait constituer une tâche prioritaire, et toute proposition de réorganisation de la lutte contre la fraude au niveau européen devrait en tenir compte. Dans cette perspective, il est également nécessaire de définir les responsabilités d'Europol et de l'UCLAF afin de garantir des effets de synergie.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion des 10 et 11 juin 1998.

Par la Cour des comptes
Bernhard FRIEDMANN
Président

(1) Extrait du Rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1977, accompagné des réponses des institutions, JO C 313 du 30 décembre 1978.

(2) Extrait du Rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1994, accompagné des réponses des institutions, JO C 303 du 14 novembre 1995.

(3) Extrait du Rapport spécial n° 8/98 de la Cour des comptes relatif aux services de la Commission chargés de la lutte contre la fraude, notamment l'unité de coordination de la lutte anti-fraude (UCLAF), accompagné des réponses de la Commission, JO C 230 du 22 juillet 1998.

(4) En vertu du cadre juridique et administratif, la lutte contre la fraude affectant les intérêts financiers de la Communauté relève en premier lieu de la responsabilité des États membres (voir chapitre 2). C'est pourquoi il a été décidé d'inclure les contrôles effectués au niveau national dans le cadre du présent audit.

(5) Discours de M. Klaus Hänsch, Président du Parlement européen, devant la conférence interparlementaire sur la fraude, organisée

à l'initiative de la Commission de contrôle budgétaire, les 23 et 24 avril 1996.

(6) Mais elle ne résout pas le problème posé par le fait que l'UCLAF n'a pas le droit de s'attaquer à la fraude dans d'autres institutions européennes. En outre, le principe selon lequel l'UCLAF devrait être chargée de la lutte contre la corruption est incontestable.