

**LA PROTECTION DES INTERETS FINANCIERS DE L'UNION EUROPEENNE
DE LA RESPONSABILITE PARTAGEE
A LA COOPERATION RENFORCEE ?**

Stéphane RODRIGUES

*Maître de conférences à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)
Centre de Recherche sur l'Union européenne (CRUE)
et Centre d'éducation permanente (CEP)*

Comme a pu le souligner le professeur Philippe Manin dans la dernière édition de son manuel sur l'Union européenne, c'est « l'importance prise par la fraude au budget communautaire »¹ qui a fait prendre conscience aux Etats membres qu'une intervention de la Communauté européenne devenait nécessaire, au-delà de leur propre action.

Quelques chiffres permettent de le comprendre : dans son rapport annuel 2008 au Parlement européen et au Conseil sur la protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude, la Commission européenne fait état de plus de 12 000 cas d'irrégularités pour un impact financier total estimé à 1,134 milliard d'euros². Ces chiffres s'avèrent être relativement constants depuis la publication de ce type de rapport en 2002³ et ne représentent que la partie immergée de l'iceberg, car sont ici uniquement visés les cas de fraude communiqués par les Etats membres. Alors que ces derniers ont longtemps considéré que la lutte et la prévention contre cette fraude étaient leur chasse gardée, le traité de Maastricht de 1992 a fait de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne une priorité affichée, en introduisant dans le traité instituant la Communauté européenne (ci-après « le traité CE ») un article 209 A⁴, devenu, avec le Traité d'Amsterdam de 1997 qui enrichit cette disposition par ailleurs, l'article 280 du traité CE puis avec le

¹ Ph. Manin, *L'Union européenne. Institutions, ordre juridique, contentieux*, collection Etudes internationales, n° 6, Paris, Pedone, nouvelle édition, 2005, p. 209.

² Chiffre incluant les suspicions de fraude et couvrant les irrégularités affectant les dépenses (783 m€) et les ressources propres (351 m€), soit près de 1% du total des crédits d'engagements inscrits au budget 2008 de l'UE (129 md€) : v. rap. ann. 2008 de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude, COM (2009) 372 du 15 juillet 2009, accompagné des documents SEC (2008) 1002 et SEC (2008) 1003.

³ En application de l'article 325, paragraphe 5, du TFUE : v. *infra*.

⁴ Sur la genèse de cette disposition et le contexte dans lequel elle a vu le jour : H. Labayle, « La protection des intérêts financiers de la Communauté », *Europe* 1995/3, pp. 1 et s. et sur l'ensemble de la question au lendemain du Traité de Maastricht : O. Pirotte (dir.), *La protection juridique des intérêts financiers de la Communauté européenne*, Paris, La Doc. française, travaux de la CEDECE, 1997.

Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) au 1^{er} décembre 2009.

La Communauté et les Etats membres sont, depuis lors, appelés à combattre en commun « *la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté par des mesures (...) qui sont dissuasives* » et à offrir « *une protection effective dans les Etats membres* » (article 325, paragraphe 1^{er}, TFUE). C'est qu'en ce domaine, comme dans d'autres, la conjugaison des efforts nationaux et communautaires devenait indispensable tant les obstacles à une lutte efficace contre la fraude étaient nombreux. La Cour des comptes européenne avait ainsi, à plusieurs reprises, dressé un diagnostic sévère en critiquant les contrôles internes jugés « *insuffisants* » et en recommandant une « *chaîne logique* » de contrôles dans toute l'UE⁵. La crise institutionnelle consécutive à la démission de la Commission Santer en mars 1999⁶ allait être révélatrice de cette situation insatisfaisante et conduire les Etats membres et les institutions communautaires à mettre sur pied une véritable stratégie de lutte contre la fraude au budget de l'UE, en exploitant toutes les potentialités des dispositions du traité d'Amsterdam.

D'un côté, les Etats membres sont tenus de prendre les mêmes mesures « *que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers* » (article 325, paragraphe 2, TFUE) et de coordonner leur action en organisant « *une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes* » (article 325, paragraphe 3, TFUE) ; de l'autre côté, le Parlement européen et le Conseil doivent arrêter « *les mesures nécessaires* » pour offrir « *une protection effective et équivalente dans les Etats membres* », étant précisé que n'est pas reprise la réserve du traité CE relative à « *l'application du droit pénal national* » et à « *l'administration de la justice dans les Etats membres* » (article 325, paragraphe 4, TFUE) ; il est vrai que le développement spectaculaire ces dernières années de l'espace de liberté, de sécurité et de justice avait déjà relativisé cette réserve de compétence, l'idée d'une protection pénale des intérêts financiers européens ayant progressivement fait son chemin.

C'est en vertu de cette responsabilité partagée entre Etats membres et Communauté européenne qu'une coordination de toutes les institutions communautaires s'est progressivement imposée (I), en complément de l'indispensable coopération des autorités nationales pour prévenir la fraude et pour lutter contre elle (II).

I - La coordination progressive de l'action communautaire

Même si la Commission, fort logiquement du point de vue de l'équilibre institutionnel résultant des traités, joue en ce domaine un rôle central (A), l'implication des autres acteurs communautaires est aujourd'hui tout aussi nécessaire (B).

⁵ V. en ce sens le rapport annuel 2005 de la Cour des comptes européenne et son rapport spécial n° 8/98 sur le service de la Commission chargé de la lutte anti-fraude.

⁶ S. Rodrigues, « De la responsabilité des institutions communautaires comme manifestation ultime de la démocratie ? Quelques réflexions juridiques à propos de la démission de la Commission européenne », *RMCUE* 1999, pp. 472-483.