

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

SEC(71) 507 final

Bruxelles, le 12 février 1971

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

au sujet de la prévention et de la répression des fraudes
en matière d'importation ou d'exportation agricole

Lors de sa 554ème réunion, le Comité des Représentants permanents a eu un échange de vues sur les actions entreprises et à entreprendre en vue de la prévention et de la répression des fraudes en matière d'importation ou d'exportation des produits agricoles. A cette occasion, le représentant de la Commission avait déclaré que son institution ferait parvenir au Conseil un rapport concernant les développements qui se sont produits postérieurement au premier rapport daté du 19.12.1967 (doc. SEC(67) 4967 final).

La plupart des opérations frauduleuses découvertes au cours des dernières années l'ont été, comme par le passé, par les services douaniers appelés généralement à appliquer aux frontières externes la grande partie des mesures arrêtées en matière de circulation de produits agricoles. Ces services ont souligné, par l'intermédiaire des chefs des administrations douanières, qu'en dehors des opérations frauduleuses proprement dites, un certain nombre d'opérateurs utilisent les textes eux-mêmes pour se procurer des bénéfices substantiels aux dépens des intérêts de la Communauté; à partir de ces observations, il a donc été confirmé que les abus se trouvaient facilités par certains facteurs contre lesquels les services de la Commission se sont efforcés de lutter. Toutefois, ainsi qu'il sera noté plus loin, si une certaine amélioration a été constatée, il reste à poursuivre l'action dans différents domaines.

A. Aménagement et simplification des réglementations et des procédures

I. Simplification des réglementations

Il n'est pas étonnant que, compte tenu de la complexité des réglementations intervenues en matière agricole, certaines dispositions se soient révélées imparfaites au cours de leur application, et aient pu être exploitées à l'opposé de l'esprit qui avait présidé à leur élaboration et, par conséquent, aux dépens de la Communauté.

Pour remédier à ces imperfections, un certain nombre de mesures ont été prises au niveau communautaire, notamment :

- règlement (CEE) n° 830/68 du Conseil du 28 juin 1968 (JO n° L 151 du 30 juin 1968) portant simplification du schéma du TDC en modifiant les règlements n° 120/67, 121/67, 122/67 et 359/67, portant organisation commune des marchés dans les secteurs des céréales, de la viande de porc, des oeufs et du riz.

- mesures visant à améliorer et harmoniser la classification de certains produits agricoles dans le cadre du TDC (règlements n° 495/69 et 496/69, JO n° L 67 du 19.3.1969), règlement 663/69 (JO n° L 68 du 10.4.1969), règlement 1107/70 (JO n° L 16 du 22.1.1970).
- pour ce qui est de l'interprétation du TDC, des progrès ont été réalisés dans l'élaboration des notes explicatives relatives aux 24 chapitres du secteur agricole.

II. Simplification des procédures

S'il paraît indispensable pour le bon fonctionnement de la politique agricole commune de disposer d'une réglementation ne permettant pas d'être exploitée légalement aux dépens de la Communauté, il n'est pas moins important que les procédures utilisées soient aussi simples et uniformes que possible. Or, au cours des dernières années, il était apparu que de nombreuses procédures avaient vu le jour dans le cadre de la politique agricole commune et entraîné l'utilisation de documents administratifs divers rendant plus difficile la tâche des services douaniers de contrôle et facilitant ainsi indirectement les abus.

Après plusieurs années de travaux préparatoires, l'institution d'un régime communautaire (1) a eu pour objet, non seulement de faciliter les mouvements de toutes les marchandises à l'intérieur des six états, mais encore de renforcer les moyens de contrôle en ce qui concerne les mesures financières appliquées en particulier aux produits agricoles et de simplifier les procédures existantes en les remplaçant dans toute la mesure du possible, par l'utilisation du régime de transit communautaire et du document uniforme créé à cet effet.

Les formulaires de déclarations de transit communautaire sont, par conséquent, désormais utilisés afin d'exercer bon nombre de contrôles.

.../....

(1) règlement n° 542/69 du 18.3.1969 (JO n° L 77 du 29.3.1969)

B. Renforcement de la coopération administrative

I. à titre général, par le régime de transit communautaire

Il était apparu que les opérations frauduleuses pourraient ne pas être décelées du fait de l'insuffisance de la coopération administrative. Afin d'améliorer les relations directes entre les services concernés des différents états, la Commission a, dès 1967, pris une décision rendant obligatoire le renvoi au bureau de douane d'où les produits agricoles avaient été expédiés, d'un exemplaire supplémentaire du certificat DD4 lorsque le transport effectué entre deux points de la Communauté empruntait le territoire d'un pays tiers (1). Elle avait également recommandé, le 17.10.1967 (2), que les états membres réduisent dans la mesure du possible au minimum le nombre des autorités responsables, sur le plan national, de l'exécution des réglementations agricoles. Lors de l'instauration du régime de transit communautaire, les méthodes de coopération administrative se sont trouvées encore renforcées. La mise en vigueur du régime remontant seulement au 1er janvier 1970 il n'est pas encore possible de dresser un bilan des avantages qu'il procure à ce sujet, mais les premiers renseignements recueillis confirment le développement des contacts entre les services douaniers des Six.

II. par la mise en place de la procédure du certificat de contrôle

Parmi les nombreux règlements d'application qui ont été pris à la suite de la mise en place du régime de transit communautaire, il convient d'attirer l'attention sur le règlement n° 2315/69 du 19.11.1969 (3), relatif à l'emploi des documents de transit communautaire en vue de l'application de mesures communautaires entraînant le contrôle de l'utilisation et/ou de la destination des marchandises. Ce règlement porte création d'une procédure communautaire de contrôle et d'un document de contrôle applicable chaque fois que l'importation, l'exportation d'un produit ou sa circulation à l'intérieur de la Communauté est subordonnée à un contrôle d'utilisation ou de destination lié à une mesure financière. Aussi, la Commission a-t-elle substitué cette procédure de contrôle homogène assortie d'un document communautaire uniforme aux diverses procédures et documents nés antérieurement, applicables dans le domaine agricole.

(1) Décision du 17.10.1967 (JO n° 258/15 du 25.10.1967) .../...

L'entrée en application de ce règlement, le 1er janvier 1970, a eu pour conséquence l'adoption par la Commission des sept règlements ci-après portant adaptation de 19 règlements agricoles :

- règlement (CEE) n° 2586/69, du 22 décembre 1969, modifiant le règlement n° 1041/67/CEE, portant modalités d'application des restitutions à l'exportation dans les secteurs des produits soumis à un régime de prix unique (1). Ce règlement substitue la procédure du certificat de contrôle à celle du certificat de sortie institué par le règlement n° 1041/67/CEE susvisé ;
- règlement (CEE) n° 193/70, du 2 février 1970, établissant les modalités d'application des mesures visant à promouvoir la commercialisation des oranges et mandarines communautaires (2)
- règlement (CEE) n° 267/70, du 12 février 1970, modifiant les règlements (CEE) n° 1669/69 et (CEE) n° 2061/69, en ce qui concerne le document accompagnant le sucre à dénaturer ou dénaturé dans les échanges intra-communautaires (3)
- règlement (CEE) n° 316/70, du 20 février 1970, modifiant les règlements (CEE) n° 559/69, n° 2085/69 et n° 446/69, en ce qui concerne le document T1/T2 n° 5 dans certains échanges intracommunautaires dans le secteur des céréales et des produits transformés à base de céréales et de riz (4)
- règlement (CEE) n° 332/70, du 23 février 1970, modifiant 11 règlements relatifs au secteur du lait et des produits laitiers en ce qui concerne l'utilisation des documents de transit communautaire (5)
- règlement (CEE) n° 546/70, du 24 mars 1970, relatif à la vente à prix réduit de beurre pour l'exportation de certains mélanges de graisses (6)
- règlement (CEE) n° 1152/70, du 18 juin 1970, autorisant la cession à l'industrie de transformation des pommes ayant fait l'objet d'intervention et fixant les conditions de cette cession (7).

Cet effort de rationalisation devrait être de nature à accroître substantiellement l'efficacité des contrôles en la matière.

(1) JO n° L 322 du 24.12.1969

(2) JO n° L 26 du 3. 2.1970

(3) JO n° L 35 du 13. 2.1970

(4) JO n° L 41 du 21. 2.1970

(5) JO n° L 44 du 25.2.1970

(6) JO n° L 68 du 25.3.1970

(7) JO n° L 134 du 19.6.1970

III. par l'institution du régime de certificats communautaires d'importation, d'exportation ou de préfixation

Sur le plan des certificats d'importation, d'exportation ou de préfixation, les efforts déployés en faveur du renforcement de la coopération administrative par l'institution d'un régime communautaire ont abouti. En effet, ces certificats ont été institués par les règlements du Conseil, portant organisation commune des marchés pour les produits agricoles dans un double but : d'une part, ce sont des documents prévisionnels des échanges permettant la gestion des marchés agricoles et, le cas échéant, l'application de clauses de sauvegarde, d'autre part, dans certains cas, ce sont des instruments de fixation à l'avance du taux des prélèvements et des restitutions.

Les règlements portant organisation commune des marchés agricoles ont précisé que, dans un premier temps, ces documents sont nationaux, leur champ d'application étant limité au territoire de l'Etat membre de délivrance, mais que, au plus tard à compter du 1er août 1969, ils seraient valables dans toute la Communauté. Ce principe, dont l'importance pratique n'échappera pas, conduit à la fixation à l'avance du taux du prélèvement ou de la restitution dans un Etat membre donné, cette fixation s'imposant à tout Etat membre dans lequel l'opération a lieu. Il constitue par là même une contribution non négligeable à l'intégration économique, en ce sens que, pour la première fois, des titres constituant de véritables bons de droits, sont valables dans toute la Communauté. L'application d'un tel principe était subordonnée à l'adoption par la Commission de dispositions d'application. Les travaux entrepris en la matière dès 1967 ont été retardés par suite, aussi bien des problèmes de diverses natures qu'il posait, que par suite du manque de personnel dont souffrent les services de la Commission intéressés. Aussi, après trois reports successifs, la date d'application du régime des certificats communautaires a été fixée au 1er janvier 1971. La Commission a adopté le 10 juillet 1970, le règlement d'application de ce régime (règlement (CEE) n° 1373/70)⁽¹⁾. Compte tenu des importantes modifications qu'il entraînera dans les procédures et, peut-être même, dans l'organisation administrative des Etats membres un délai de plusieurs mois est apparu nécessaire pour mettre en application ce régime.

Le règlement d'application (CEE) n° 1373/70 qui est applicable à tous les secteurs de l'organisation commune de marchés agricoles, comporte des dispositions particulières de prévention et de lutte contre la fraude de deux ordres :

- il crée des certificats communautaires, d'un modèle uniforme, conçu de par sa fabrication, son guillochage, sa présentation, de manière à éviter les fraudes.
- il crée des procédures et des méthodes de collaboration administrative entre les différentes administrations concernées des Etats membres et comporte des dispositions de nature à assurer les contrôles nécessaires. Ainsi, par exemple, une procédure de contrôle a posteriori des documents a été instituée ; il est prévu que les autorités compétentes des Etats membres se communiquent mutuellement les renseignements relatifs aux certificats ainsi qu'aux irrégularités les concernant ; sont instituées des procédures d'information par lesquelles les Etats membres communiquent à la Commission, d'une part, un état trimestriel reprenant le nombre et la nature des irrégularités et infractions dont ils ont eu connaissance, d'autre part, les empreintes des cachets officiels des autorités appelées à intervenir, lesquelles sont communiquées aux autres Etats membres.

En outre, la Commission a adopté un second règlement le 23 décembre 1970 (Règlement (CEE) n° 2637/70), complétant le règlement (CEE) n° 1373/70 en codifiant en un seul texte l'ensemble des dispositions relatives au régime des certificats, particulières à chaque secteur de l'organisation commune des marchés agricoles. A l'occasion de ces travaux, une harmonisation des textes et des simplifications de procédure ont été apportées aux règles applicables. Ainsi la réglementation relative au nouveau régime de certificats ne fait l'objet que de deux textes pour l'ensemble des produits agricoles, ce qui est de nature à rendre plus aisée la tâche aussi bien des opérateurs que des administrations intéressées.

Enfin, la Commission a également fait procéder à la publication au Journal officiel

Enfin la Commission a également fait procéder à la publication au Journal officiel d'une notice relative à l'utilisation des certificats (JO n° C 152 du 31 décembre 1970) et a communiqué aux Etats membres les règles à observer pour l'établissement et l'imputation de ces titres, ce qui permettra de faciliter leur emploi et leur gestion.

La mise en place de cet ensemble de mesures ne manquera certainement pas, les difficultés de départ surmontées, de produire les avantages escomptés.

IV. par l'application de la Convention sur l'assistance mutuelle entre les administrations douanières

En adoptant le 7 septembre 1967 la Convention pour l'assistance mutuelle, les Etats membres ont démontré qu'ils entendaient voir appliquer le principe de coopération administrative dans un cadre encore plus vaste. Cette convention dont le but est de prévenir et de réprimer les opérations frauduleuses sur le plan communautaire et qui s'applique aussi bien aux prélèvements qu'aux droits de douane proprement dits, prévoit notamment :

- l'échange de listes de marchandises connues comme faisant l'objet, à l'importation, à l'exportation ou en transit, d'un trafic effectué en infraction aux lois douanières (article 5);

- communication de tous renseignements susceptibles d'être utiles aux Etats membres, se rapportant aux infractions aux lois douanières et notamment à de nouveaux moyens ou méthodes employés pour les connaître;
- transmission de copies ou extraits de rapports élaborés par les services de recherche et relatifs aux procédés particuliers utilisés (article 9).

Bien que cette convention n'ait pas été élaborée sous l'égide de la Commission, il a été entendu que les services douaniers de la Commission recevraient communication des informations susceptibles de les intéresser. Il est clair qu'actuellement les renseignements fournis devraient permettre de remédier plus facilement aux imperfections des réglementations communautaires et de prendre les mesures nécessaires pour éviter certaines opérations frauduleuses. Cette convention est appliquée par 5 des 6 états membres depuis le 1er juin 1970, l'Italie ne l'ayant pas encore ratifiée.

C. Action particulière dans le cadre des dispositions relatives au financement de la politique agricole commune

La Commission, lors de la préparation de ses propositions relatives au régime définitif du financement de la politique agricole commune, arrivait à la conclusion que des solutions devraient être trouvées dans le cadre du Traité de la CEE au sujet des opérations irrégulières, étant donné qu'elles auraient des conséquences sur le FEOGA, dont les dépenses constituent des dépenses publiques de la Communauté. Cette situation se trouve renforcée après l'introduction du régime définitif, car le budget des Communautés européennes se substitue aux budgets des Etats membres.

Dans ces conditions, elle a estimé que si la convention d'assistance mutuelle entre les administrations douanières respectives était un précieux moyen de lutte contre les fraudes dans le domaine des échanges, il est indispensable de compléter cet instrument intergouvernemental par une disposition juridique contraignante dans le cadre des institutions de la Communauté, de clarifier le problème de la responsabilité financière respective de la Communauté et des Etats membres et de faire porter ces dispositions sur l'ensemble des dépenses du FEOGA, c'est-à-dire aussi bien celles de la section garantie (restitutions et interventions) que celles de la section orientation.

Le Conseil en suivant la proposition faite dans cet esprit par la Commission

a adopté , le 21 avril 1970, dans le cadre du règlement n° 729/70 (1)
l'article 8 ainsi libellé :

" 1. Les Etats membres prennent conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, les mesures nécessaires pour :

- s'assurer de la réalité et de la régularité des opérations financées par le Fonds,
- prévenir et poursuivre les irrégularités,
- récupérer les sommes perdues à la suite d'irrégularités ou de négligences.

Les Etats membres informent la Commission des mesures prises à ces fins, et notamment de l'état des procédures administratives et judiciaires.

2. A défaut de récupération totale, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes des Etats membres.

Les sommes récupérées sont versées aux services ou organismes payeurs et portées par ceux-ci en diminution des dépenses financées par le Fonds.

3. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête les règles générales d'application du présent article."

L'article 8 paragraphe 1 transforme l'obligation existant dans le cadre des Etats membres de lutter contre les irrégularités en une obligation juridique de nature communautaire. A ce titre, les Etats membres doivent informer la Commission des mesures nationales de lutte contre les irrégularités. Il en résultera une meilleure connaissance des moyens mis en oeuvre par les Etats membres et une incitation à compléter ou à rapprocher, à plus long terme, les mesures utilisées. Une proposition concernant les règles générales d'application visées au paragraphe 3 de l'article 8 a été transmise par la Commission au Conseil en octobre 1970.

(1) JO n° L 94 du 28.4.1970

D. Action à entreprendre dans le cadre du remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres

Il a déjà été souligné à maintes reprises par la Commission qu'il est nécessaire de poursuivre l'harmonisation de la législation douanière. La décision de doter la Communauté de ressources propres composées en premier lieu des droits de douane et des prélèvements agricoles a accentué encore davantage la nécessité d'une telle action. A ce propos, il convient de rappeler que devraient être étudiés aussi rapidement que possible non seulement les dispositions relatives à la lutte contre la fraude en général et plus particulièrement le règlement des litiges, mais encore les actions à entreprendre dans le cadre des dispositions d'application prévues à l'article 6 de la décision 70/243 du Conseil du 21.4.1970 (1). Des dispositions ont été prévues à cet effet dans le règlement (CEE, EURATOM, CECA) n° 2/71 du Conseil, du 2 janvier 1971 (2). Celui-ci est entré en vigueur, ainsi que la décision du 21 avril 1970, les procédures de ratification par les Etats membres étant achevées.

+ +
+

Conclusion

En conclusion, il est possible d'espérer que si le Conseil arrête les dispositions nécessaires pour l'application des décisions prises dans le cadre du financement de la politique agricole et des ressources propres et dans la mesure où les moyens suffisants sont mis à la disposition des services compétents, il devrait être possible de poursuivre l'action déjà entreprise pour lutter contre la fraude. Il convient de souligner à cet égard que la convention signée à Rome est susceptible de procurer dans un avenir immédiat des avantages certains par rapport à la situation actuelle mais il n'en demeure pas moins que ce texte vise essentiellement les actions qu'un Etat membre jugerait bon d'entreprendre pour son compte. Dans la meilleure des hypothèses, les interventions des Etats membres peuvent être convergentes mais elles ne seront pas pour autant des actions communes. Par contre, des initiatives prises dans le cadre et en application des récentes décisions du Conseil se situeront plus facilement dans une perspective communautaire et dès lors constitueront une base beaucoup plus adaptée aux besoins d'une prévention et

d'une suppression efficaces des irrégularités. Il convient également de noter que, davantage que par le passé, les tâches à accomplir doivent porter non seulement sur le domaine agricole mais encore sur l'ensemble des opérations d'importation et d'exportation concernant les marchandises de toute espèce. La Communauté devient en effet responsable non seulement de l'encaissement des prélèvements et du versement des restitutions mais encore du recouvrement des droits de douane qui vont constituer des ressources propres et dont le montant correspond actuellement environ au double de celui des prélèvements. La Commission estime par conséquent que les affaires financières revêtant sur le plan communautaire une importance de plus en plus grande, leur bonne gestion dans l'avenir ne pourra être assurée qu'au prix de nouveaux efforts dans le domaine de la lutte contre les irrégularités et dans la mesure où ces actions qui devront être entreprises notamment en vertu des dispositions qui seront arrêtées par le Conseil s'inspireront d'une conception d'ensemble tenant suffisamment compte de l'aspect communautaire du problème.