COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.10.2005
COM(2005) 520 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL

sur la mise en oeuvre du règlement n° 1469/95 (Liste noire)

{SEC(2005) 1333}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL

sur la mise en oeuvre du règlement n° 1469/95
(Liste noire)

1. FINALITE DU DOCUMENT

Le règlement (CE) n° 1469/95 du Conseil[1] a instauré, dans le domaine du FEOGA Garantie, un système d'identification d'opérateurs économiques qui présentent un risque élevé pour le budget communautaire et un système de communication entre les États membres via la Commission. Des dispositions d'application ont été arrêtées par le règlement (CE) n° 745/96[2].

Les objectifs du règlement visaient à créer un dispositif permettant aux administrations nationales gestionnaires d'être prévenues des opérateurs présentant un risque accru de fraude et de prendre à leur encontre préventivement les mesures appropriées (contrôles renforcés, suspension de paiements, exclusion du bénéfice des aides communautaires).

Conformément à l'article 7 du règlement (CE) n° 1469/95, la Commission a soumis en juillet 1997 au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application de ce règlement[3]. La Commission annonçait un deuxième rapport après une période supplémentaire en vue d'évaluer l'applicabilité et l'application concrète de ce règlement par les États membres et d'en identifier les difficultés d'application.

2. INTRODUCTION

Depuis l'adoption du règlement en 1995, des instruments similaires ont été incorporés dans la réglementation. Ainsi, il existe un instrument dans le règlement financier applicable au budget général des Communautés Européennes[4]. L'article 95 dispose en effet que « *chaque institution constitue une base de données centrale où figurent les détails concernant des candidats et les soumissionnaires»* qui vise à exclure les opérateurs de la participation à un marché public par suite d'une situation de faillite, de liquidation ou de règlement judiciaire ou suite à une condamnation ainsi que ceux qui ont commis une faute grave en matière professionnelle ou qui ont failli à leurs obligations relatives au paiement de taxes, cotisations sociales, qui ont été condamnés pour fraude, corruption, participation à une organisation criminelle ou toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés ainsi que ceux qui ont été déclarés en défaut grave d'exécution lors de leur participation à un marché public ou lors de la procédure d'octroi d'une subvention. Les opérateurs visés par un des cas d'exclusions précités peuvent faire l'objet de sanctions administratives ou financières après avoir été en mesure de présenter leurs observations

---

1 Règlement (CE) n° 1469/95 du Conseil du 22 juin 1995 relatif aux mesures à prendre à l'égard de bénéficiaires d'opérations financées par le FEOGA, section "garantie", JO n° L 145 du 29.06.1995, p.1.

2 Règlement (CE) n° 745/96 de la Commission du 24 avril 1996 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1469/95 du Conseil relatif aux mesures à prendre à l'égard de bénéficiaires d'opérations financées par le FEOGA, section "garantie", JO n° L 102 du 25.04.1996, p. 15.

3 Doc COM (97) 417 final.

4 Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002, JO n° L 248 du 16.09.2002.

(article 96). Des modalités similaires existent pour les bénéficiaires de subventions (article 114).

3. ANALYSE STATISTIQUE DES COMMUNICATIONS FAITES SUR BASE DU REGLEMENT

- Au 30.6.1997, la Commission avait reçu 4 communications de la part de trois États membres, dont une au titre de l'année 1996. Cette période a fait l'objet du premier rapport de la Commission au Parlement Européen et au Conseil. Ce chiffre passait à 13 à la fin 1997.
- En 1998, les États membres ont adressé 5 communications à la Commission.
- En 1999, aucune communication n'a été reçue.
- En 2000, on relevait 15 communications à la Commission.
- En 2001, deux communications ont été adressées à la Commission.
- En 2002, huit communications ont été adressées à la Commission.
- En 2003, une seule communication a été adressée à la Commission.
- En 2004, aucune communication n'a été reçue.
- Aucune communication n'a été recensée à ce jour au titre de 2005.

4. FAIBLESSE DES COMMUNICATIONS: ELEMENTS DE COMPARAISON

Si l'on compare ces chiffres au nombre de cas d'irrégularité qui sont décelés soit par les États membres, soit par la Commission (OLAF), on peut se poser la question de savoir si le nombre réel d'opérateurs économiques « non fiables » n'est pas supérieur ***:***

– Pour la seule année 2004 par exemple, 19 irrégularités ont été communiquées sur base du règlement (CEE) n°595/91 qui concernaient les restitutions à l'exportation et qui dépassaient, chacune prise isolément, le montant de 100.000 Euros. Dans la même période, la Commission (OLAF) a ouvert 21 enquêtes dans le domaine du FEOGA-Garantie. Ces nouveaux dossiers relèvent pour certains de la criminalité organisée impliquant des opérateurs que l'on ne peut qualifier de « fiable ».

5. QUELQUES PREMIERS ELEMENTS D'APPRECIATION RELATIFS A L'APPLICATION MODESTE DU REGLEMENT

La Commission a engagé un dialogue avec les États membres dans le cadre du « Groupe Irrégularités et Assistance mutuelle – produits agricoles » ainsi que lors de réunions bilatérales afin de connaître les raisons de l'usage aussi réduit des possibilités offertes par le Règlement n° 1469/95. Les résultats de ce dialogue peuvent être résumés comme suit :

- Le système d'identification et de communication est entré en vigueur le 06.07.1995 mais n'était applicable en réalité qu'aux irrégularités faisant l'objet d'un premier acte de

constat après le 30.06.1996 parce que les principes fondamentaux du droit interdisaient une application rétroactive. Le nombre de communications aurait dû augmenter sensiblement avec le temps mais ceci n'a pas été vérifié.

- Lorsque le règlement (CE) n° 1469/95 fut adopté, le législateur communautaire voulait retenir les seuls cas vraiment importants, d'où les conditions qui en limitent le champ d'application (limitation à trois domaines spécifiques, exigence que l'irrégularité constatée ou présumée doit être commise délibérément ou par négligence grave, condition introduite par le règlement (CE) n° 745/96 que l'irrégularité doit porter sur un montant supérieur à 100.000€).

- Les États membres font valoir qu'ils sont confrontés à des questions juridiques d'interprétation difficiles. En attendant que des preuves irréfutables soient apportées, ils renoncent souvent à une communication. Ceci concerne notamment le concept de « négligence grave »[5]qui n'est pas connu dans certains États membres, la définition des opérateurs économiques visés et plus particulièrement l'inclusion de personnes ou firmes qui n'ont pas réalisé l'irrégularité mais qui y ont participé ou qui sont tenues d'en répondre ou d'éviter qu'elle soit commise, la définition du stade de la procédure, à partir duquel les États membres sont tenus de communiquer à la Commission (« premier acte de constat … »).

- Étant donné que les opérateurs économiques concernés qui figurent sur une « liste noire » mettront tout en œuvre pour éviter des répercussions sur leurs activités économiques, les États membres craignent que le fait d'avoir mis un opérateur économique sur une « liste noire » et la communication de ce fait à la Commission et aux autres États membres les exposent au risque de devoir payer des dommages et intérêts.

6. LES PISTES A EXPLORER

(1) Nature des mesures à prévoir : il pourrait être envisagé de résoudre au préalable les difficultés d'ordre juridique avancées par certains Etats membres. En particulier, il serait recommandé d'opérer la distinction entre un dispositif d'alerte et de prévention et un dispositif de sanctions. Il est en effet raisonnable de penser que le cadre juridique du règlement, s'il permettait de distinguer clairement entre ces deux objectifs, donnerait lieu à une communication plus systématique des cas d'irrégularités.

(2) S'agissant du dispositif d'alerte et de prévention, il pourrait être envisagé d'opérer un lien entre les communications au titre de l'article 3 du règlement (CEE) n° 595/91 et les mesures préventives (contrôles renforcés). La mise en œuvre d'un tel dispositif d'alerte et de prévention serait ainsi facilitée dans la mesure où elle serait distincte de la procédure de sanctions et aboutirait à l'établissement d'une « Liste grise » d'opérateurs requièrant une surveillance particulière, avec l'introduction d'une base juridique permettant de prendre des mesures conservatoires telles que la constitution obligatoire de garanties (cautions). En ce qui concerne ce dispositif de prévention, deux niveaux d'alerte pourraient être envisagés : niveau de transmission à la Commission seule, des opérateurs non fiables avec indication des pratiques irrégulières constatées dans le passé ou pour lesquels existent des suspicions

[5] Article 1, paragraphe 2a) du règlement (CE) n° 1469/95, article 3, paragraphe 3, quatrième tiret du règlement (CE) n° 745/96.

fondées ; second niveau de transmission impliquant l'information des autres Etats membres lorsque, par exemple du fait d'opérations transnationales, des risques particuliers pour plusieurs Etats membres peuvent exister.

Dans le cas d'opérateurs ayant commis des irrégularités constatées par une décision définitive et lorsque l'application des contrôles renforcés n'est pas suffisante pour écarter le risque de récidive, on pourrait même s'interroger sur la possibilité, dans le dispositif d'alerte, de faire application de la mesure de suspension à titre conservatoire des paiements pourvu que la mesure ne revête pas le caractère de sanction et que les garanties de procédure prévues dans le droit national soient respectées.

(3) S'agissant du dispositif de sanctions, il conviendrait de s'interroger sur la possibilité de prendre un dispositif réglementaire spécifique dans le cadre défini par le règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 [6] complété le cas échéant par des mesures de transmission d'informations, parallèlement à celles établies dans le cadre du dispositif d'alerte. L'opportunité et, le cas échéant, le contenu d'un tel dispositif de sanctions, devraient être considérés comme un sujet distinct à approfondir ultérieurement.

(4) Champ d'application : il convient de noter que les trois domaines prévus par le règlement initial « Liste noire » s'agissant des dépenses financées par le FEOGA Garantie apparaissent comme très limitatifs aujourd'hui :

- avant la réforme de la PAC de 1992, les principales dépenses du FEOGA-Garantie concernaient le stockage d'intervention et les restitutions à l'exportation. Suite à cette première réforme, les prix institutionnels ont été réduits en particulier dans les secteurs des cultures arables et de la viande, des paiements compensatoires directs aux exploitants ayant été mis en place. Ces aides sont contrôlées efficacement grâce à un système de gestion et de contrôle exhaustif dit « système intégré de gestion et de contrôle » ou « SIGC», comportant également un régime de sanctions ;

- les irrégularités peuvent concerner tant le volet dépenses que le volet recettes

Là où cela serait nécessaire, une extension du dispositif d'alerte Liste noire pourrait être étudiée pour, par ex., les actions structurelles (FEDER, Fonds de Cohésion, FSE, IFOP) ainsi que les ressources propres.

A un stade ultérieur, un lien pourrait être établi avec le Système d'Alerte Précoce (SAP) de la Commission.

7. LA PRISE EN COMPTE DE LA LEGISLATION RELATIVE A LA PROTECTION DES DONNEES

Lors de l'adoption du règlement (CE) n° 1469/95, tant le Conseil que la Commission étaient conscients que le dispositif de la Liste noire revêtait une grande sensibilité politique et juridique compte tenu des possibles effets dommageables pour les opérateurs concernés si les nécessaires précautions faisaient défaut. Aussi, le législateur a-t-il assorti l'application du dispositif au respect d'un certain nombre de précautions, en particulier en ce qui concerne la

[6] Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes , JO n° L 312 du 23 décembre 1995, p. 1.

confidentialité des communications échangées, le secret professionnel et le respect des règles nationales en matière de procédure pénale. De même, le principe du contradictoire avec l'audition préalable et le droit d'appel des opérateurs concernés pour les mesures visées à l'article 3 paragraphe 1 point c) et, le cas échéant, point b) soulignent le souci du législateur de la protection des droits fondamentaux. Surtout, le législateur avait subordonné l'adoption des mesures de sanctions à l'accomplissement préalable des éventuelles formalités y afférentes prévues par les droits nationaux.

Le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement Européen et du Conseil du 18 décembre 2000[7] a instauré des obligations nouvelles et spécifiques s'agissant du traitement des données à caractère principal. Les données recueillies au titre du règlement « Liste noire » tombent naturellement dans le champ d'application de ce règlement. Toutefois, compte tenu de la spécificité et de l'objet du règlement n° 1469/95, les exceptions et limitations prévues à l'article 20, paragraphe 1 sous a), b) et e) du règlement n° 45/2001 devraient produire leurs effets. Il conviendra toutefois de s'assurer des ajustements du dispositif réformé au regard du règlement (CE) n° 45/2001 et de la directive 95/46/CE.

8. CONCLUSIONS

Les rapports annuels de la Commission sur la lutte contre la fraude démontrent que la nécessité subsiste pour la Communauté de se doter de moyens efficaces de lutte contre la fraude. Tout comme la Commission le Parlement européen et le Conseil soulignent à juste titre la nécessité de commencer par la prévention. Un système d'identification et de communication comme celui établi par le règlement (CE) n° 1469/95 sert essentiellement à la prévention. Ses objectifs ne sont contestés par aucun État membre.

Néanmoins, force est de constater que la réglementation en vigueur n'assure pas son application effective et efficace. Afin d'y remédier, la Commission voit essentiellement plusieurs voies à explorer :

1– Améliorer le fonctionnement des instruments existants, par le biais d'une nouvelle législation remplaçant l'actuelle et clarifiant les concepts utilisés

- clarification du concept de « négligence grave »

- éventuelle modification du seuil quantitatif de 100.000 euro;

- révision de la définition des opérateurs économiques visés afin d'inclure sans équivoque les groupements d'entreprises dans le respect des principes généraux du droit;

- adaptation de la réglementation au regard des dispositions relatives à l'accès à l'information et la protection des données (règlement (CE) n° 45/2001 et 1049/2001)

- distinction entre le dispositif de prévention et le dispositif de sanctions : les règlements (CE) n° 1469/95 et (CE) n° 745/96 ne séparent pas dans la structure du dispositif ces deux

[7] Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, JO n° L 8 du 12.01.2001, p. 1.

notions qui constituent des objectifs distincts mais néanmoins complémentaires. Etant donné que l'imposition de sanctions passe, dans un certain nombre d'Etats membres, par l'observation de formalités juridiques substantielles plus complexes que celles qui existent pour l'application d'un dispositif d'alerte, il conviendra d'examiner s'il ne faudra pas les dissocier du champ du dispositif en renvoyant à un dispositif distinct.

- introduction en droit communautaire, sans préjudice des dispositions de procédure nationale, de la possibilité juridique de mettre en place des mesures conservatoires dans l'attente de l'achèvement des procédures administratives et judiciaires (garanties);.

2-Adopter une nouvelle législation en vue d'un dispositif avec un champ d'application différent : dès lors que les questions d'ordre juridique tenant au droit communautaire et aux législations nationales seraient réglées, possible extension du champ d'application du dispositif d'alerte et de prévention, dans la mesure nécessaire, aux fonds structurels et aux ressources propres.

3– Abroger la réglementation actuelle, une fois achevée la discussion sur les deux options ci-dessus.

La Commission souhaite au travers de ce rapport consulter l'ensemble des Etats membres, en ligne avec les recommandations formulées récemment par la Cour des Comptes[8], ainsi que le Parlement Européen afin de susciter un large débat sur la question. Ce rapport devrait constituer l'élément de base pour la discussion avec les institutions concernées, et rendre possible de tirer des conclusions sur les orientations nécessaires et la nature des propositions à formuler pour l'amélioration du dispositif existant.

[8] Point 80 du Rapport Spécial n° 3/2004 sur le recouvrement des paiements irréguliers effectués dans le cadre de la politique agricole commune , accompagné des réponses de la Commission, JO n° C 269 du 4.11.2004, p. 1.