

La protection des intérêts financiers de l'Union européenne Etat des lieux et perspectives^{*}

Stéphane Rodrigues

Maître de conférences à l'Ecole de droit de la Sorbonne (Université Paris I Panthéon-Sorbonne)

Directeur du Master « Stratégies industrielles et politiques publiques de défense »

^{*} Le présent article constitue une actualisation et un réaménagement de la contribution que l'auteur a consacré à ce thème dans les Mélanges offerts au Professeur Philippe Manin : *L'Union européenne : Union de droit, Union des droits*, sous la direction de Jean-Claude Masclat, Hélène Ruiz-Fabri, Chahira Boutayeb et Stéphane Rodrigues, éditions Pédone, Paris, 2010, spéc. pp. 511-522.

SOMMAIRE: I. La coordination progressive de l'action de l'Union européenne A. Le rôle central dévolu à la Commission européenne dès l'origine B. La nécessaire implication des autres acteurs institutionnels de l'Union II. L'indispensable coopération des Etats membres A. Les Etats membres: principaux bénéficiaires, principaux responsables? B. La coopération entre Etats membres en pratique: encore un effort...

1992-2012: voilà vingt ans que le Traité de Maastricht introduisait dans le traité instituant la Communauté européenne (TCE) un article 209 A consacré à la protection des intérêts financiers de la Communauté européenne^[1]. Devenu, l'article 280 TCE avec le traité d'Amsterdam, il s'agit aujourd'hui de l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après «TFUE»), issu du traité de Lisbonne du 13 décembre 2007. L'article 325 TFUE constitue l'unique disposition du nouveau chapitre 6, intitulé «*La Lutte contre la fraude*», lequel s'insère dans le nouveau titre II portant dispositions financières dans la sixième partie

^[1] 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 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 Documentation française, travaux de la CEDECE, 1997.

[2] En ce sens, voir le considérant (1) de la proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal: COM(2012)363 du 11 juillet 2012 (cf. *infra*).

[3] V. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – Rapport annuel 2011, COM(2012) 408 final du 19 juillet 2012. Voir aussi les quatre documents de travail de la Commission accompagnant ce rapport: SWD(2012) 227 final à SWD(2012)230 final.

[4] V. Rapport annuel 2010: COM(2011) 595 final du 29 septembre 2011, qui recensait près de 600 millions d'euros de cas de fraude présumée. Ajoutons que le rapport annuel 2007 faisait état pour sa part de plus de 1,4 milliards d'euros de fraude pour plus de 5300 cas d'irrégularités communiqués: v. COM (2008) 475 final du 22 juillet 2008.

du TFUE. L'article introductif de ces dispositions financières, l'article 310 TFUE, énonce en son sixième et dernier paragraphe que «*l'Union et les Etats membres, conformément à l'article 325, combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union*».

Dans une acception large et récemment proposée par la Commission, est concernée par cet objectif non seulement la gestion des crédits budgétaires de l'Union, mais aussi «*l'ensemble des mesures affectant ou mettant en péril les actifs de l'UE, ainsi que ceux des Etats membres lorsqu'ils sont destinés à soutenir ou stabiliser leur économie ou leurs finances publiques dans un contexte pertinent pour les politiques de l'Union*»^[2].

Le préjudice porté aux intérêts financiers de l'Union correspond à une réalité de jour en jour plus tangible. Dans son rapport annuel 2011 sur la lutte contre la fraude^[3], la Commission européenne fait état de 1230 irrégularités considérées comme frauduleuses pour un montant estimé à 404 millions d'euros. Si de tels chiffres font apparaître une diminution significative des fraudes par rapport aux années précédentes (environ - 37% par rapport à 2010)^[4], cette baisse ne doit pas pour autant masquer l'ampleur du phénomène et ce d'autant plus que s'agissant par définition de cas de fraude dissimulés, ils ne correspondent qu'à la partie immergée de l'iceberg, seules les irrégularités communiquées par les Etats membres étant comptabilisées.

C'est donc pour prévenir ces irrégularités et lutter contre que l'Union et les Etats membres doivent prendre des mesures «*dissuasives*» et offrir «*une protection effective*» aussi bien dans les Etats membres qu'au sein des institutions, organes et organismes de l'Union (v. article 325, paragraphe 1^{er} TFUE).