

Chambre des Représentants et Sénat de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1996-1997 (*)

11 JUILLET 1997

Le contrôle des flux financiers
entre l'UE et la Belgique

Lutte contre la fraude européenne

RAPPORT

FAIT AU NOM DU COMITE D'AVIS CHARGE
DE QUESTIONS EUROPEENNES DE LA
CHAMBRE ET DU SENAT ⁽¹⁾

PAR M.
Raf CHANTERIE (PE)

⁽¹⁾ Composition du Comité d'Avis :

Président : M. Langendries.

A. — Chambre des Représentants :

C.V.P. M. Eyskens et Mme Hermans.
P.S. MM. Moriau, Delizée.
V.L.D. MM. Desimpel et Versnick.
S.P. M. Van der Maelen.
P.R.L.- M. Clerfayt.
F.D.F.
P.S.C. M. Langendries.
Vl. M. Lowie.
Blok.

B. — Sénat :

C.V.P. Mme de Bethune et M. Staes.
P.S. Mme Lizin et M. Urbain, Vice-Président.
V.L.D. Mme Nelis-Van Liedekerke et M. Vautmans.
S.P. M. Hostekint.
P.R.L.- M. Hatry.
F.D.F.
P.S.C. M. Nothomb.
Vl. M. Ceder.
Blok.

C. — Parlement européen :

C.V.P. M. Chanterie et Mme Thyssen.
P.S. Mme Dury et M. Desama.
V.L.D. Mme Neyts-Uyttebroeck, Vice-Présidente.
S.P. M. Willockx.
P.R.L.- M. Monfils.
F.D.F.
P.S.C. M. Herman.
Agalev/Mme Aelvoet.
Écolo
Vl. M. Vanhecke.
Blok.

(*) Troisième session de la 49^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat

GEWONE ZITTING 1996-1997 (*)

11 JULI 1997

De controle op de financiële stromen
tussen de EU en België

Europese fraudebestrijding

VERSLAG

NAMENS HET ADVIESCOMITE VOOR
EUROPESE AANGELEGENHEDEN VAN KAMER
EN SENAAT ⁽¹⁾

UITGEBRACHT DOOR DE HEER
Raf CHANTERIE (EP)

⁽¹⁾ Samenstelling van het Adviescomité :

Voorzitter : de heer Langendries.

A. — Kamer van volksvertegenwoordigers :

C.V.P. H. Eyskens en Mevr. Hermans.
P.S. HH. Moriau, Delizée.
V.L.D. HH. Desimpel en Versnick.
S.P. H. Van der Maelen.
P.R.L.- H. Clerfayt.
F.D.F.
P.S.C. H. Langendries.
Vl. H. Lowie.
Blok.

B. — Senaat :

C.V.P. Mevr. de Bethune en H. Staes.
P.S. Mevr. Lizin en H. Urbain, Ondervoorzitter.
V.L.D. Mevr. Nelis-Van Liedekerke en H. Vautmans.
S.P. H. Hostekint.
P.R.L.- H. Hatry.
F.D.F.
P.S.C. H. Nothomb.
Vl. H. Ceder.
Blok.

C. — Europees Parlement :

C.V.P. H. Chanterie et Mevr. Thyssen.
P.S. Mevr. Dury en H. Desama.
V.L.D. Mevr. Neyts-Uyttebroeck, Ondervoorzitter.
S.P. H. Willockx.
P.R.L.- H. Monfils.
F.D.F.
P.S.C. H. Herman.
Agalev/Mevr. Aelvoet.
Écolo
Vl. H. Vanhecke.
Blok.

(*) Derde zitting van de 49^e zittingsperiode.

TABLE DES MATIERES	Pages
— Introduction	3
— Partie I : Lutte contre la fraude au niveau de la Communauté européenne	4
— Partie II : Lutte contre la fraude européenne en Belgique	16
I. Fraude douanière	16
A. Généralités	16
B. Répression de la fraude et recouvrement des taxes éludées	22
C. La Commission d'enquête du Parlement européen sur la fraude douanière	28
D. Echange de vues	30
E. Conclusions de la Commission d'enquête du Parlement européen sur la fraude douanière	33
II. Fraude TVA	40
A. Le rôle de l'administration	40
B. Echange de vues	47
III. Fraude agricole	49
A. Instances belges compétentes en matière de contrôle des dépenses agricoles effectuées dans le cadre du FEOGA (section Garantie)	49
B. Rôle et fonctionnement du BIRB	52
C. Le rôle de l'administration de l'inspection économique dans le cadre de la lutte contre la fraude agricole	55
D. Echange de vues	60
E. Enquête par la Commission européenne concernant les systèmes et procédures appliqués par les autorités belges pour le contrôle et la gestion de la réglementation relative au préfinancement des restitutions à l'exportation	63
IV. Remarques de la Cour des Comptes européenne, dans le rapport annuel sur l'année budgétaire 1995, relatives à la Belgique	67
V. Expériences d'un service policier spécialisé face à la fraude européenne (Office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée)	70
A. La délinquance économique et financière organisée	70
B. La fraude anticommunautaire	77
VI. Mesures nationales récentes, contribuant à la lutte contre la fraude européenne	79
— Partie III : Comparaison des mesures prises par les Etats membres pour lutter contre la fraude européenne	83
— Partie IV : Programmes de lutte contre la fraude pour 1996, 1997 et 1998 de la Commission européenne	85
I. Programme de travail 1996	85
II. Programme d'action en matière de lutte contre la fraude 1997-1998	88
III. Examen des propositions d'actes normatifs et d'autres documents de la Commission européenne	91
— Partie V : Conclusions	92
Annexe :	
1. Rapport sur la Conférence interparlementaire sur la lutte contre la fraude au budget communautaire, Parlement européen, Bruxelles, 23-24 avril 1996	98
2. Réponses du Comité d'avis au sujet de la fraude, COSAC-Paris, 27-28 février 1995	103
3. « Corpus juris » en vue de réprimer la fraude au préjudice du budget européen	104
4. Bibliographie	109

INHOUDSTAFEL	Blz.
— Inleiding	3
— Deel I : Fraudebestrijding op het niveau van de Europese Gemeenschap	4
— Deel II : Europese fraudebestrijding in België	16
I. Douanefraude	16
A. Algemeen	16
B. Bestrafing van fraude en invordering van ontdoken belastingen	22
C. De enquêtecommissie van het Europese parlement over douanefraude	28
D. Gedachtewisseling	30
E. Besluiten van de enquêtecommissie van het Europese parlement over douanefraude	33
II. Fraude op het vlak van BTW	40
A. De rol van de administratie	40
B. Gedachtewisseling	47
III. Landbouwfraude	49
A. Belgische instanties die bevoegd zijn voor de controles op de landbouwuitgaven in het kader van de EOGFL (afdeling Garantie)	49
B. Rol en werking van het BIRB	52
C. De rol van het Bestuur Economische inspectie bij de bestrijding van de EEG-landbouwfraude	55
D. Gedachtewisseling	60
E. Onderzoek door de Europese Commissie met betrekking tot de door de Belgische autoriteiten toegepaste systemen en procedures voor de controle en het beheer van de regeling inzake voorfinanciering van de uitvoerrestituties	63
IV. Opmerkingen van de Europese Rekenkamer in het Jaarverslag over het begrotingsjaar 1995, met betrekking tot België	67
V. Ervaringen van een gespecialiseerde politiedienst in verband met Europese fraude (Centrale Dienst voor de bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinkwentie)	70
A. De georganiseerde economische en financiële delinkwentie	70
B. De anti-communautaire fraude	77
VI. Recente nationale maatregelen die bijdragen tot de Europese fraudebestrijding	79
— Deel III : Vergelijking van de maatregelen tegen de Europese fraude, genomen door de Lidstaten	83
— Deel IV : Actieprogramma's van de Europese Commissie voor 1996, 1997 en 1998 inzake fraudebestrijding	85
I. Werkprogramma 1996	85
II. Actieprogramma fraudebestrijding 1997-1998	88
III. Onderzoek van de voorstellen van normatieve rechtshandelingen en van andere documenten van de Europese Commissie	91
— Deel V : Conclusies	92
Bijlage :	
1. Verslag over de interparlementaire conferentie over de bestrijding van fraude ten koste van de Gemeenschapsbegroting, Europees parlement, Brussel, 23-24 april 1996	98
2. Antwoorden Adviescomité in verband met fraude, COSAC-Parijs, 27-28 februari 1995	103
3. Corpus juris ter bestrijding van de fraude ten nadele van de Europese begroting	104
4. Bibliografie	109

INTRODUCTION

Dans le cadre de la protection juridique des intérêts financiers de la Communauté européenne, le Comité d'avis chargé de questions européennes de la Chambre des représentants a, dès 1995, chargé M. Chanterie (membre du Parlement européen et du Comité d'avis) de faire rapport sur le contrôle des flux financiers entre l'UE et la Belgique. Le rapport intérimaire a été publié le 5 avril 1995 (Doc. Chambre n° 1796/1-94/95).

Ce rapport traitait essentiellement du contrôle des flux financiers (rôle de la Cour des comptes belge et de la Cour des comptes européenne) et du problème de la fraude en général.

Vu l'importance de cette problématique — il faut se rendre compte que la fraude aux dépens de la Communauté européenne porte aussi préjudice aux Etats membres — le présent rapport relate la suite des travaux du Comité d'avis en la matière.

Le but premier est de décrire le problème de la fraude, tel qu'il se présente en Belgique.

A cette fin, des experts des administrations chargées des secteurs exposés à la fraude européenne, à savoir le secteur de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), des douanes et de l'agriculture, ont été entendus le 28 mai 1996.

En principe, les fonds structurels européens sont également un secteur exposé à la fraude. Toutefois, seul le Fonds social européen relève encore, à certains égards, des compétences fédérales. Aucune irrégularité n'apparaît à ce niveau.

Pour être complet, le présent rapport présente, outre les rapports de l'audition précitée, un aperçu de la lutte contre la fraude menée à l'échelle de l'Union européenne.

Enfin, les conclusions sont basées sur les deux rapports (le rapport intérimaire Doc. n° 1796/1-94/95 et le présent rapport).

INLEIDING

In het kader van de rechtsbescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschap heeft het Adviescomité voor Europese aangelegenheden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers reeds in 1995 de opdracht gegeven aan de heer Chanterie (lid van het Europees Parlement en van het Adviescomité) een verslag te maken over de controle op de financiële stromen tussen België en de Europese Gemeenschap. Het tussentijds verslag werd uitgebracht op 5 april 1995 (Stuk Kamer n° 1796/1-94/95).

Daarin werd voornamelijk de controle op de financiële stromen (rol van het Belgisch Rekenhof en de Europese Rekenkamer) en de fraudeproblematiek in het algemeen belicht.

Gelet op het belang van deze problematiek — men moet er zich bewust van zijn dat de fraude ten aanzien van de Europese Gemeenschap ook een benadeling is van de Lid-Staten — wordt in onderhavig verslag een voortgang gemaakt met de werkzaamheden van het Adviescomité, terzake.

De bedoeling is vooral een beschrijving te geven van de fraudeproblematiek zoals die zich in België voordoet.

Hiertoe werd op 28 mei 1996 een hoorzitting gehouden met deskundigen uit de administraties die verantwoordelijk zijn in de sectoren waar Europese fraude zich kan voordoen, met name in de sector van de belasting op de toegevoegde waarde (BTW), de douanesector en de landbouwsector.

In principe is de sector van de Europese structuurfondsen ook fraudegevoelig. Het is echter zo dat in België alleen nog het Europees sociaal fonds, voor bepaalde aspecten, tot de federale bevoegdheid behoort. Er zouden zich op dit niveau geen onregelmatigheden voordoen.

Het voorliggend verslag bevat — volledigheidshalve — naast de verslagen over de genoemde hoorzitting ook een overzicht van de fraudebestrijding op het niveau van de Europese Unie.

De conclusies tenslotte zijn gebaseerd op beide rapporten (het tussentijds verslag Stuk n° 1796/1-94/95 en het onderhavige rapport).

PARTIE I

LUTTE CONTRE LA FRAUDE AU NIVEAU DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

Rapport sur la lutte contre la fraude — 1995

Dans son rapport annuel ⁽¹⁾ sur la lutte contre la fraude, la Commission Européenne note que la fraude au détriment du budget communautaire s'est accrue en 1995. La Commission et les Etats membres ont intensifié leurs efforts pour détecter plus de cas de fraude et d'irrégularité, pour poursuivre et punir leurs auteurs et pour recouvrer, au profit du budget communautaire, les sommes détournées ou éludées. Près de 4 700 cas de fraude ou d'irrégularité, impliquant près de 1,1 milliard d'écus, ont été découverts. Ceci correspond à environ 1,4 % du budget européen. ⁽²⁾

Le règlement et la convention relatifs à la protection des intérêts financiers de la Communauté ont été adoptés. Les Etats membres ont fait preuve d'une plus large prise de conscience du phénomène de la fraude au détriment du budget communautaire et ont mis en pratique les principes relatifs au renforcement de la coopération entre les services nationaux spécialisés et au partenariat avec la Commission. En outre, les Etats membres ont souscrit au programme que la Commission a adopté pour un contrôle plus strict de toutes les opérations ayant un impact sur le budget communautaire. La Commission a également renforcé ses propres moyens d'action, notamment en parachevant la restructuration de l'UCLAF (Unité de coordination de la lutte antifraude), son service de lutte contre la fraude.

Le volume des irrégularités découvertes augmente, grâce au travail effectué sur le terrain par les services spécialisés des Etats membres et par la Commission.

La Commission européenne a souligné qu'un petit nombre de cas de fraude et d'irrégularité (de l'ordre de 10 %), parmi l'ensemble des cas détectés par les Etats membres et la Commission en 1995, représentent, à eux seuls, plus de 50 % des montants en jeu. Les opérations en cause sont souvent conduites par-delà les frontières, par des organismes apparentés au crime international organisé.

Ceci reflète la nécessité de mettre en place une coopération efficace entre les Etats membres et avec la Commission, de sorte que les responsables de ces

DEEL I

FRAUDEBESTRIJDING OP HET NIVEAU VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP

Jaarverslag over de fraudebestrijding — 1995

In haar jaarverslag ⁽¹⁾ over de fraudebestrijding merkt de Europese Commissie op dat het frauduleuze gebruik van financiële middelen van de Europese Unie in 1995 toenam. De Commissie en de Lid-Staten versterkten hun bevoegdheden om fraudegevallen te onderzoeken, de fraudeurs te bestraffen en het geld te recupereren. Er werden circa 4 700 onregelmatigheden ontdekt, waarmee een bedrag was gemoeid van 1,1 miljard ecu. Dat komt overeen met 1,4 % van de begroting van de Europese Unie. ⁽²⁾

De verordening en de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschap werden aangenomen. Vastgesteld wordt dat in de Lid-Staten het bewustzijn groeit dat fraude doeltreffend moet worden bestreden en dat samenwerking noodzakelijk is. De Lid-Staten verlenen hun medewerking aan het programma van de Commissie voor een strengere financiële controle. De middelen waarover de Commissie zelf beschikt om fraude te bestrijden, zijn eveneens verbeterd. De eenheid voor de fraudebestrijding van de Commissie, UCLAF (*Unité de coordination de la lutte antifraude*), is gereorganiseerd.

Het totale aantal onregelmatigheden dat aan het licht werd gebracht, neemt toe maar dit is het gevolg van doeltreffender veldwerk — van de Commissie en van de Lid-Staten.

De Europese Commissie heeft onderstreept dat een klein deel van de vastgestelde fraudegevallen en onregelmatigheden (10 %) meer dan 50 % uitmaakt van het totale verduisterde bedrag (voor 1995). Dergelijke grootschalige fraudes worden meestal opgezet door geraffineerde internationale misdaadorganisaties die grensoverschrijdend werken.

Dat toont aan dat samenwerking absoluut noodzakelijk is en dat de Lid-Staten de fraudeurs op dezelfde wijze moeten bestraffen. De georganiseerde mis-

⁽¹⁾ Adopté par la Commission européenne le 8 mai 1996 (COM/96/173fin).

⁽²⁾ Une étude effectuée récemment (en 1997) par un bureau-conseil à la demande de la Commission européenne estime en revanche la fraude annuelle à 2 400 milliards de francs, et ce, sur la base d'entretiens avec des témoins privilégiés associés à la lutte contre la fraude. Selon la source, l'évaluation de la fraude fluctue entre 1 et 10 % du budget européen.

⁽¹⁾ Aangenomen door de Europese Commissie op 8 mei 1996 (COM/96/173def).

⁽²⁾ Een recente studie (1997) uitgevoerd door een consultant-bureau, in opdracht van de Europese Commissie raamt de jaarlijkse fraude daarentegen op 2 400 miljard frank, en dit op basis van gesprekken met bevoorrechte getuigen die bij fraudebestrijding zijn betrokken. Naargelang de bron varieert de geraamde fraude tussen 1 en 10 %.

fraudes soient punis de la même façon, où qu'ils se trouvent sur le territoire de la Communauté. Il ne doit y avoir, dans les Etats Membres, aucun port de salut ni havre de paix pour ce genre de criminels.

La Commission européenne trouve également préoccupant que seuls 230 millions d'écus, sur un total de 1 350 millions d'écus en jeu, ont été recouvrés sur la période 1992-1994.

Les Etats membres doivent encore recouvrer 95 % des 525 millions d'écus de droits de douane éludés sur la période 1992-1994. Dans le domaine des dépenses agricoles et des fonds structurels, 823 millions d'écus ont été détournés durant cette même période, 75 % restent encore à recouvrer. Les taux de recouvrement varient d'un Etat membre à l'autre.

La Commission européenne a également souligné que la fraude commise sur le plan des recettes budgétaires, occasionnant notamment des pertes en matière de droits de douane, lèse le contribuable de manière indirecte en contraignant les Etats membres à utiliser les produits de la fiscalité nationale pour compenser les pertes de ressources communautaires, qui s'élèvent pour l'année 1995 à 735 millions d'écus.

Les cas de fraude et d'irrégularité

En termes de statistiques, du côté des dépenses administrées par les Etats membres (dépenses agricoles et politiques structurelles), la fraude détectée en 1995 représente un montant global d'environ 383 millions d'écus, soit 0,6 % des financements accordés. En ce que concerne les dépenses directes, gérées par les services de la Commission (contrats conclus avec des bénéficiaires dans les Etats membres), ce montant est d'environ 28 millions d'écus, soit 0,3 % des montants payés.

Du côté des recettes, la fraude s'élève à environ 735 millions d'écus (domaine des ressources propres traditionnelles), soit 3,6 % des ressources perçues à ce titre en 1995.

Globalement et d'une manière schématique, il est possible d'indiquer que la fraude au budget communautaire, cas connus, avérés, c'est-à-dire poursuivis, ou sous enquête ne dépasse pas 1,4 % de l'ensemble du budget communautaire.

Des irrégularités et des fraudes sont commises dans tous les secteurs budgétaires.

La moitié des cas découverts en 1995 concernent les dépenses agricoles, qui représentent également la moitié du budget communautaire. 1 853 cas ont été détectés (1 636 en 1994), pour un montant de 316 millions d'écus (489 millions d'écus en 1994). La baisse des montants concernés est due pour l'essentiel au fait qu'un très petit nombre de cas découverts en 1994 ont impliqué des montants considérables. Par ailleurs, d'une année à l'autre, il est évident que le taux de découverte de tels cas varie. L'impact de la réforme de la Politique agricole commune constitue

daad mag in geen van de Lid-Staten een veilig toevluchtsoord vinden.

De Europese Commissie vindt het bijzonder verontrustend dat voor de periode 1992-1994 slechts 230 van de 1 350 miljoen ecu konden worden gerecupe-reerd.

De Lid-Staten van de Europese Unie moeten nog 95 % van de 525 miljoen ecu aan gederfde douane-rechten recupereren. Van de 823 miljoen ecu die zijn verduisterd uit de landbouw- en structuurfondsen, is 75 % nog niet teruggevonden. De invorderingspercentages verschillen van land tot land.

De Europese Commissie merkt tevens op dat fraude aan de ontvangstenzijde van de begroting, in het bijzonder gederfde douane-ontvangsten, de belastingbetaler onrechtstreeks treft. De Lid-Staten moeten belastinggeld gebruiken om de begroting van de EU te compenseren voor de gederfde douane-ontvangsten : voor 1995 ten belope van 735 miljoen ecu.

Fraude en onregelmatigheden

Statistisch gezien was, wat de door de Lid-Staten beheerde uitgaven betreft (landbouwuitgaven en structuurbeleid), met de in 1995 vastgestelde fraude een totaalbedrag gemoeid van ongeveer 383 miljoen ecu of 0,6 % van de toegewezen financiële middelen. Wat de directe uitgaven betreft, die worden beheerd door de diensten van de Commissie (overeenkomsten gesloten met begunstigen in de Lid-Staten), ligt dit bedrag in de orde van grootte van 28 miljoen ecu, dat wil zeggen 0,3 % van de betaalde bedragen.

Aan de ontvangstenzijde is met fraude een bedrag van circa 735 miljoen ecu gemoeid (... eigen middelen) of 3,6 % van de in 1995 onder deze rubriek invorderbare ontvangsten.

Algemeen gezien en vereenvoudigd, kan worden gesteld dat men bekende, erkende, dat wil zeggen gerechtelijke vervolgte of onderzochte gevallen van fraude ten nadele van de communautaire begroting een bedrag is gemoeid dat 1,4 % van de begroting niet overschrijdt.

Er worden onregelmatigheden en gevallen van fraude vastgesteld in alle sectoren van de Gemeenschapsbegroting.

De helft van de gevallen wordt vastgesteld in de landbouwfondsen, die ook de helft van de Gemeenschapsbegroting vertegenwoordigen. In 1995 werden 1 853 gevallen (1 636 in 1994) aan het licht gebracht waarmee een bedrag was gemoeid van 316 miljoen ecu (489 miljoen ecu in 1994). De verlaging van de met fraude en onregelmatigheden gemoeide bedragen kan het gevolg zijn van het feit dat in 1994 een aantal zeer belangrijke gevallen werden ontdekt en dat het opsporingspercentage van jaar tot jaar verschilt. Ook het effect van de hervorming van het

une autre explication. Les développements relatifs à l'année 1996 devraient confirmer cette tendance.

Les montants en jeu dans les cas de fraude ou d'irrégularité découverts dans les domaines des fonds structurels, des dépenses directes et des ressources propres traditionnelles ont augmenté de manière significative. 306 cas ont été détectés dans le domaine des fonds structurels (113 en 1994). Les montants totaux en jeu s'élèvent à 67 millions d'écus (21 millions d'écus en 1994). La majeure partie des cas détectés est relative au Fonds Social Européen, mais la part des montants en jeu est plus importante en ce qui concerne le Fonds Européen de Développement Régional (56 pourcent des 67 millions d'écus). Ceci s'explique en premier lieu par la mise en œuvre d'une obligation de notification précise.

La fraude dans le domaine des dépenses directes, gérées par la Commission (20 pourcent des dépenses totales, 80 pourcent étant gérés par les Etats membres), a donné lieu à la détection de 31 cas (16 en 1994), pour un montant de 28 millions d'écus (23 millions d'écus en 1994).

Du côté des recettes, le rapport traite essentiellement des ressources propres dites « traditionnelles » (les droits de douane), qui représentent 20 pourcent du budget « recettes ». Les autres ressources propres de la Communauté sont constituées des produits de la TVA et du « prélèvement PNB » (Produit National Brut) appliqué à chaque Etat membre. En 1995, environ 2 600 cas de fraude relatifs au domaine douanier ont été communiqués (2 358 en 1994), pour un montant de 735 millions d'écus (577 millions d'écus en 1994).

La fraude concernant le régime du transit constitue une part importante du volume de cas détectés dans le domaine douanier. La Communauté et les Etats membres ont perdu environ 975 millions d'écus de droits de douane et de ressources nationales sur la période 1990-1995. La perte en ressources propres traditionnelles pour la Communauté s'élève à 409 millions d'écus sur cette période.

La contrebande de cigarettes est la cause principale des pertes de ressources occasionnées dans le cadre du régime de transit (près de la moitié des sommes). En effet, sur la seule année 1995, l'on estime à 380 millions d'écus la perte totale (ressources communautaires et nationales), portant sur un total de 3 700 millions de cigarettes.

Rapport sur la lutte contre les fraudes — 1996

La Commission européenne a adopté le 6 mai 1997 son nouveau rapport sur la lutte contre les fraudes au budget communautaire relatif aux activités de 1996. En 1996, 4 500 cas de fraude et d'irrégularités ont été constatés. Ceux-ci ont coûté à l'Union européenne et aux Etats-membres 1,3 milliard d'écus en

landbouwbeleid is een mogelijke verklaring. Bepaalde garanties zijn verlaagd. De ontwikkeling in 1996 kan een verdere aanwijzing zijn of dit een blijvende trend is.

Er werd een duidelijke en scherpe stijging van het aantal fraudegevallen in de structuurfondsen en bij de directe uitgaven en de eigen middelen vastgesteld. De werkzaamheden zijn in ruimere mate op deze gebieden geconcentreerd en de operationele mogelijkheden alsmede de rapportage over fraude en onregelmatigheden werden verbeterd. In het kader van de Structuurfondsen werden 306 gevallen (113 in 1994) opgespoord. Hiermee was een bedrag gemoeid van 67 miljoen ecu (21 miljoen ecu in 1994). Het aantal gevallen was het hoogst in het kader van de sociale fondsen, maar de hoogste verliesposten werden vastgesteld bij de regionale fondsen (56 % van de 67 miljoen ecu). Dit is te verklaren door de verplichte formele mededeling ingeval van onregelmatigheden.

Er werden 31 (16 in 1994) gevallen van fraude ontdekt bij de directe uitgaven, die door de Commissie werden onderzocht – 20 % van de totale uitgaven, 80 % onderzocht door de Lid-Staten. Hiermee was 28 (23 miljoen ecu in 1994) miljoen ecu gemoeid.

Wat de ontvangsten betreft, behandelt het verslag hoofdzakelijk de zogenaamde traditionele eigen middelen — douanerechten — 20 % van de begrotingsontvangsten. De overige begrotingsontvangsten worden berekend op grond van de belasting over de toegevoegde waarde en het bruto nationaal produkt in iedere Lid-Staat. In 1995 werden op douanegebied ongeveer 2 600 gevallen van fraude (2 358 in 1994) opgespoord, waarmee een bedrag van 735 (577 in 1994) miljoen ecu was gemoeid.

Fraude in het kader van de slecht functionerende regeling inzake douanevervoer van de EU vormt een zeer belangrijk deel van de fraude met douanerechten. De Gemeenschap en de Lid-Staten derfden in het kader van de regeling inzake douanevervoer in de periode 1990 tot 1995 975 miljoen ecu aan douane-ontvangsten en andere heffingen. Het verlies aan ontvangsten voor de EU bedroeg in die periode 409 miljoen ecu.

De smokkel van sigaretten maakt bijna de helft uit van de in het kader van de regeling inzake douanevervoer gederfde ontvangsten. Met deze frauduleuze handel in sigaretten was in 1995, toen 3,7 miljard sigaretten werden gesmokkeld, een bedrag van 380 miljoen ecu gemoeid.

Jaarverslag over de fraudebestrijding — 1996

De Europese Commissie heeft op 6 mei 1997 haar jongste jaarverslag over de bestrijding van de fraude op de gemeenschapsbegroting voor het boekjaar 1996 goedgekeurd. In 1996 werden 4 500 gevallen van fraude en onregelmatigheden genoteerd. Die hebben in 1996 aan de Europese unie en de Lid-Staten

1996 (1,1 milliard d'écus en 1995). Faux certificats de douane lors du transit de marchandises circulant à travers l'Union européenne, détournement des règles d'origine par des pays tiers bénéficiaires du système de préférences généralisées, formation professionnelle facturée deux fois au Fonds social européen, exportations fictives de vin, etc. Ce rapport fait le point sur les différentes atteintes aux intérêts financiers de la Communauté européenne, et sur les résultats de la lutte anti-fraude menée par les services de la Commission et leurs homologues des Etats membres. Pour mémoire, en 1995, la fraude détectée dans les dépenses administrées par les Etats membres (agriculture et politique régionale) représentait 383 millions d'Ecus soit 0,6 % des financements accordés par la Communauté, et la fraude portant sur les recettes communautaires s'élevait à 735 millions d'Ecus, soit 3,6 % des ressources qu'aurait dû percevoir le budget communautaire. Résultat d'un meilleur contrôle ou d'une augmentation des délits, les cas de fraude détectés avaient progressé de 15 % entre 1994 et 1995.

Le cadre juridique et les mesures prises

La lutte antifraude au plan communautaire est fondée sur la stratégie adoptée par la commission en 1994, complétée en 1995. Les actions sont conduites selon quatre grands axes :

- le renforcement du travail sur le terrain et la concentration sur les secteurs à haut risque;
- le renforcement du partenariat entre la Commission et les Etats membres, particulièrement en ce qui concerne l'échange d'informations;
- l'amélioration du cadre législatif communautaire;
- l'amélioration de la compatibilité des législations nationales pour l'amorce d'une politique de pénalisation accrue de la fraude.

Des progrès notables ont été accomplis en 1995 sur tous ces fronts, avec l'entier soutien du Conseil et du Parlement européen.

Les nouvelles mesures adoptées répondent à la nécessité de créer un espace homogène de répression de la fraude au sein de la Communauté, aussi bien en termes de sanctions administratives que de sanctions pénales. L'aboutissement des négociations au sein du Conseil a nettement été souligné à Madrid en décembre 1995. Le Conseil européen a d'ailleurs souhaité que suivent d'autres mesures. Le Conseil de Turin, qui a ouvert la Conférence inter-gouvernementale de 1996, a donné son mandat pour mettre la lutte contre la fraude à l'ordre du jour de la Conférence.

La convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés concernant le traitement pénal des actes pouvant être qualifiés de « criminels » à l'encontre du budget communautaire a été signée par le Conseil en juillet 1995. Elle instaure le délit de la fraude et oblige les Etats membres à inscrire dans leur propre législation pénale la répression de tels

1,3 milliard ecu gekost (1,1 milliard ecu in 1995). Valse douanedocumenten bij de doorvoer van goederen door de Europese Unie, misbruik van de oorspronkelijke reglementering door derde landen die het algemeen preferentiestelsel genieten, dubbele facturering van beroepsopleiding aan het Europees Sociaal Fonds, fictieve uitvoer van wijn, enz. Het verslag maakt melding van de verschillende gevaren voor de financiële belangen van de Europese Gemeenschap en maakt een balans op van de fraudebestrijding die door de diensten van de Commissie en door de tegenhangers daarvan in de Lid-Staten gevoerd werd. Ter herinnering, de fraude die kon worden opgespoord in de door de Lid-Staten gedane uitgaven (landbouw en regionaal beleid) had in 1995 een waarde van 383 miljoen ecu, of 3,6 % van de middelen die op de gemeenschapsbegroting hadden moeten terechtkomen. Ongeacht of ze het resultaat waren van een doeltreffender controle of van een stijging van het aantal overtredingen, het aantal ontdekte fraudegevallen is tussen 1994 en 1995 met 15 % gestegen.

Wettelijk kader en genomen maatregelen

De fraudebestrijding is gebaseerd op een in 1994 ingevoerde fraudebestrijdingsstrategie van de commissie, die in 1995 werd aangevuld. Deze omvat vier prioritaire krachtlijnen :

- versterking van het veldwerk en concentratie op hoge-risicosectoren;
- versterking van het partnerschap tussen de Lid-Staten, in het bijzonder op het gebied van de uitwisseling van informatie;
- verbetering van het kader van de communautaire regelgeving;
- meer onderlinge afstemming van de nationale wetgevingen inzake fraude.

Deze vier krachtlijnen werden in 1995 verder ontwikkeld met sterke steun van de Raad en het Parlement.

De nieuwe maatregelen garanderen een grotere onderlinge afstemming van de administratieve en strafrechtelijke sancties voor fraudeurs in de hele Unie. De nieuwe wetgeving werd sterk gesteund door de Raad van Madrid in december 1995, die ook om verdere maatregelen verzocht. De Raad van Turijn, waarmee de Intergouvernementele Conferentie van 1996 van start ging, gaf als mandaat de fraudebestrijding op de agenda van de Conferentie te plaatsen.

De Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap die betrekking heeft op de strafrechtelijke sancties voor fraude in de Lid-Staten, werd in juli 1995 door de Raad ondertekend (Pb 1995 316/49). Voor de eerste maal wordt een definitie gegeven van het begrip fraude. De overeenkomst vraagt iedere Lid-Staat

actes. La convention n'a pas encore été ratifiée par les Etats membres. ⁽¹⁾

Deux protocoles additionnels à cette convention sont en cours de négociation dans les enceintes du Conseil. Le premier protocole a fait l'objet d'un accord politique en décembre 1995 (COM 95, 693) ⁽²⁾, il concerne les actes de corruption au sein de l'Union, commis par des fonctionnaires nationaux. Le second concerne la coopération judiciaire entre les Etats membres dans le cadre d'investigations conjointes ⁽³⁾. Il couvre également le blanchiment de l'argent détourné et la responsabilité pénale des personnes morales impliquées. La coopération judiciaire doit être modernisée. Des règles datant des années 50 entravent l'échange des dossiers entre les autorités administratives et judiciaires des Etats membres.

De même, en 1995, les législations sectorielles ont été amendées et renforcées dans le sens d'une plus grande imperméabilité à la fraude.

Le Règlement (2988/95) sur la protection des intérêts financiers des Communautés est un instrument communautaire d'application horizontale qui établit, pour les sanctions administratives, un cadre juridique spécifique, commun à l'ensemble du budget de l'Union. (Adopté par le Conseil (ECOFIN) le 18 décembre 1995).

La proposition de règlement du Conseil relatif aux contrôles et vérifications sur place de la Commission (proposition déposée en mars 1996, JO 1996 (84/10) s'inscrit dans le prolongement de ce règlement.

Elle concerne l'exécution, par la Commission européenne (des inspecteurs européens), de contrôles auprès de pouvoirs publics et d'acteurs du marché.

Le règlement contient une réglementation minimale. Les deux règlements sont fondés sur l'article 235 du traité instituant la Communauté européenne.

La Commission a abordé les problèmes occasionnés par l'application du régime du transit dans le cadre d'une communication adoptée en 1995 ⁽⁴⁾. Plusieurs actions, parmi d'autres proposées dans le ca-

fraude als een misdrijf te bestraffen en de definitie van fraude in hun eigen wetgeving op te nemen. De overeenkomst is nog door geen enkele Lid-Staat geratificeerd. ⁽¹⁾

Twee aanvullende protocollen bij de overeenkomst werden voorgesteld. Over het eerste werd politieke overeenstemming bereikt in december 1995 (COM 95, 693) ⁽²⁾. Het betreft corruptie onder Europese en nationale ambtenaren bij het beheer van de middelen van de Unie. Het tweede protocol heeft betrekking op de justitiële samenwerking en gezamenlijk onderzoek inzake fraude ⁽³⁾. Het betreft tevens het witwassen van geld en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen. De justitiële samenwerking dient te worden gemoderniseerd. Voorbijgestreefde regels uit de jaren 50 belemmeren nu de uitwisseling van dossiers tussen de autoriteiten aan de verschillende Lid-Statens.

In 1995 werden verscheidene bestaande verordeningen in verschillende sectoren gewijzigd en werden nieuwe verordeningen aangenomen om de fraudebestrijding te verbeteren.

Een Verordening (2988/95) betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, die op 18 december 1995 door de ECOFIN-Raad werd aangenomen, betreft de administratieve sancties. Zij verschaft een wettelijk kader voor het treffen van administratieve sancties, dat ieder aspect van de Gemeenschapsbegroting bestrijkt.

Bij deze Verordening sluit het Voorstel aan voor een algemene verordening inzake controle en verificatie door de Commissie (voorstel ingediend in maart 1996, PB 1996 (84/10)).

Het betreft de uitvoering van controles door de Europese Commissie (Euro-inspecteurs) bij overheden en marktdeelnemers.

De verordening bevat een minimumregeling. Beide Verordeningen zijn gebaseerd op artikel 235 van het EG-Verdrag.

De Commissie onderzocht eveneens de problemen met betrekking tot de regeling inzake douanevervoer in een Mededeling aangenomen in 1995. ⁽⁴⁾ Deze werd gevolgd door verscheidene acties, onder meer

⁽¹⁾ La Belgique a déjà pris un certain nombre de mesures dans le domaine de la lutte contre la fraude (notamment l'arrêté royal de 1993). Les instruments ont déjà été mis partiellement en oeuvre. C'est pourquoi les représentants de l'UCLAF sont très étonnés que la Belgique n'ait pas encore ratifié la convention.

La convention prévoit notamment que les délits de fraude communautaires commis par le ressortissant d'un Etat membre dans un autre pays peuvent également être sanctionnés dans cet Etat membre.

⁽²⁾ Signé le 27 septembre 1996 par les Etats membres (JO, c 313/1, 23 octobre 1996).

⁽³⁾ Un accord politique à ce sujet a été atteint au Conseil Justice et Affaires intérieures des 26-27 mai 1997.

⁽⁴⁾ Commission des Communautés européennes, Fraude dans la procédure de transit, solutions prévues et perspectives dégagées pour l'avenir. COM (95) 108 fin.

⁽¹⁾ In België werden reeds een aantal maatregelen genomen in verband met de fraudebestrijding (onder meer het koninklijk besluit van 1993). De instrumenten zijn reeds deels gerealiseerd. Het verwondert de UCLAF-vertegenwoordigers daarom des te meer dat de Overeenkomst nog niet door België geratificeerd werd.

De Overeenkomst houdt onder meer in dat communautaire fraudedelicten door een onderdaan van een Lid-Staat elders begaan, ook in eigen land kunnen strafbaar gesteld worden.

⁽²⁾ Ondertekend door de Lid-Statens op 27 september 1996 (PB, c 313/1, 23 oktober 1996).

⁽³⁾ Een politiek akkoord hierover werd bereikt in de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 26-27 mei 1997.

⁽⁴⁾ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Fraude in de regeling voor douanevervoer, voorgestelde oplossingen en toekomstperspectieven. COM (95) 108 def.

dre du projet « Douane 2000 », ont suivi cette communication ⁽¹⁾. La Commission a notamment mis en avant la nécessité d'un développement de la coopération entre les autorités douanières des Etats membres, dans le sens d'une amélioration des procédures d'échanges d'information et d'un déclenchement plus rapide des actions.

La Commission a parallèlement développé un programme de renforcement du contrôle financier des actes de gestion courante des deniers communautaires (le SEM 2000). La troisième étape de ce programme, en cours, implique directement les Etats membres et concerne le développement d'une nouvelle culture de contrôle financier sur les financements communautaires transitant par les administrations nationales.

Enfin, la Commission a procédé à la réorganisation et à la restructuration de son service central de lutte contre la fraude (l'UCLAF). 125 agents statutaires sont désormais affectés dans cette unité de coordination de la lutte antifraude, qui couvre l'entière du budget communautaire.

Le rôle de l'UCLAF est principalement de fournir l'assistance technique nécessaire aux services nationaux responsables de la lutte contre la fraude sur le terrain. Dans ce contexte, des « task-forces » ont été créées pour agir dans des secteurs dits « sensibles ».

L'unité de coordination de la lutte contre la fraude fournit une aide technique aux services de lutte contre la fraude dans les Etats membres et organise des cours et des journées d'étude dans tous les pays de l'Union européenne. Les banques de données de l'UCLAF ont été restructurées dans une seule banque de données qui contient des informations détaillées sur tous les cas de fraude. Cette banque de données constitue une bonne base pour analyser et définir des zones à haut risque.

Le téléphone vert ⁽²⁾, en fonctionnant à l'UCLAF pour les 15 Etats membres, s'est révélé efficace. Sur les 4 000 appels enregistrés depuis sa mise en service, 230 ont donné lieu à des investigations sur le terrain. Quelques-unes de ces enquêtes ont permis de révéler des fraudes, mettant en jeu plus de 30 millions d'écus, poursuivies en tant que telles, d'autres enquêtes nécessitent encore des suppléments d'information.

een voorstel inzake het project « Douane 2000 » ⁽¹⁾. De commissie publiceerde onlangs een nieuwe mededeling waarin werd opgeroepen tot snelle maatregelen van de Lid-Statens op het gebied van de samenwerking en de uitwisseling van informatie.

De Commissie is van start gegaan met haar programma ter verbetering van het financieel beheer (SEM 2000). De eerste twee fasen betreffende het beheer van de geldstromen bij de commissie worden thans ten uitvoer gelegd. De derde fase — samenwerking met de Lid-Statens met het oog op de ontwikkeling van een nieuwe gedragswijze inzake financiële controle, is van start gegaan.

De eenheid voor de coördinatie van de fraudebestrijding van de Commissie (UCLAF), is thans geherstructureerd. 125 ambtenaren houden zich bezig met fraudeonderzoek dat de hele begroting van de EU bestrijkt.

De plannen met betrekking tot het opzetten van *task forces* voor bijzonder gevoelige gebieden zijn gerealiseerd. Nieuwe *task forces*, die zich zullen bezighouden met het onderzoeken van bijzonder gevoelige gebieden, zijn samengesteld.

De eenheid voor de coördinatie van de fraudebestrijding verleent technische bijstand aan de diensten voor de fraudebestrijding in de Lid-Statens en organiseert cursussen en studiebijeenkomsten in alle landen van de Europese Unie. De gegevensbanken van de UCLAF worden geherstructureerd tot een enkele gegevensbank die uitgebreide informatie over alle gevallen van fraude bevat. Deze gegevensbank verschaft een goede basis voor het analyseren en definiëren van hoge-risicogebieden.

De gratis telefoon ⁽²⁾ die nu door UCLAF ter beschikking wordt gesteld in de 15 Lid-Statens, is een succes gebleken. 230 van de meer dan 4 000 telefonische oproepen hebben tot verder onderzoek geleid. Sommige ervan hebben nieuwe aan het licht gebracht en andere hebben meer informatie verschaft over reeds bestaande gevallen. Er werden op deze wijze gevallen van fraude met een begrotingseffect van meer dan 30 miljoen ecu opgespoord en onderzocht.

⁽¹⁾ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant adoption d'un programme d'action de la douane communautaire (« Douane 2000 ») — COM (95) 0119. Approuvé par le Conseil au mois de février 1997 (JO 4 février 1997, n° L33).

⁽²⁾ Ligne antifraude de la Commission européenne.
— pour la Belgique : 08-0012426.

Les cas de fraude peuvent être signalés gratuitement par le biais de cette ligne téléphonique. Une récompense sera accordée à ceux qui fournissent des informations utiles.

⁽¹⁾ Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad houdende goedkeuring van een actieprogramma voor de douanediens van de Gemeenschappen (« Douane 2000 ») — COM (95) 0119. Goedgekeurd door de Raad van februari 1997 (PB 4 februari 1997, n° L33).

⁽²⁾ Fraudelijn van de Europese Commissie :
— voor België : 08-0012426.

Via deze telefoonlijn kunnen gratis fraudegevallen gemeld worden. Nuttige tips worden vergoed.

Les relations entre l'UCLAF et les institutions belges ⁽¹⁾

L'UCLAF est actuellement une instance administrative qui ne peut s'immiscer dans l'instruction judiciaire (respect du secret de l'instruction).

Les principales sources d'information de l'UCLAF sont le Comité supérieur de contrôle, mais également les journaux. Sa mission consiste donc en fait à engager des procédures judiciaires lorsqu'elle constate qu'il y a fraude et à prêter son assistance technique aux instances judiciaires dans le cadre d'une instruction judiciaire.

L'UCLAF tente également de coordonner les actions policières menées dans les différents Etats membres sans toutefois créer une véritable police communautaire.

Il serait également utile de désigner un magistrat national spécialisé dans le secteur de la lutte européenne contre la fraude. L'UCLAF collabore dès à présent avec un fonctionnaire de liaison par secteur. Les contacts avec le magistrat national actuel devaient être intensifiés.

On ne peut en effet attribuer des dossiers de fraude communautaire à plusieurs juges d'instruction.

Les représentants de l'UCLAF constatent souvent que les administrations nationales se montrent réticentes à signaler des cas de fraude.

Le statut juridique de l'UCLAF devrait être amélioré.

L'accès aux dossiers judiciaires est actuellement accordé au cas par cas par le magistrat compétent.

Il conviendrait également de mieux organiser au niveau national les fonctionnaires de liaison opérant au niveau des secteurs.

Contributions de conventions internationales à la lutte européenne contre la fraude.

— Europol ⁽²⁾

Europol doit se limiter au trafic de stupéfiants, au trafic de déchets nucléaires, au trafic de voitures et à l'immigration illégale vers l'Union européenne. Les réseaux de traite des enfants et des êtres humains sont également considérés, en tant que formes d'immigration illégale, depuis le 16 décembre 1996 (JO, L 352/4, 31 décembre 1996).

S'il serait possible d'étendre les compétences d'Europol à la fraude, il est en revanche impossible, selon des témoins de l'UCLAF, d'étendre l'échange d'informations. Certains gouvernements se seraient opposés à une telle extension.

⁽¹⁾ Sur la base d'un entretien avec des représentants de l'UCLAF.

⁽²⁾ Cf. notamment le rapport sur la COSAC (Conférence des organes spécialisés en affaires communautaires) de Dublin, octobre 1996, Doc. n° 814/1-96/97.

De relatie van UCLAF met de Belgische instellingen ⁽¹⁾

De UCLAF is vooralsnog een administratieve instantie die zich niet mag mengen in het gerechtelijk onderzoek (respect voor het geheim van het onderzoek).

De belangrijkste informatiebronnen voor de UCLAF zijn het Hoog Comité van Toezicht, maar eveneens kranten. Haar taak bestaat dus eigenlijk in het inleiden van gerechtelijke procedures bij vaststelling van fraude en in het verlenen van technische bijstand aan de gerechtelijke instanties in het kader van gerechtelijk onderzoek.

UCLAF poogt ook de politie-acties in de verschillende Lid-Staten te coördineren, zonder evenwel een echte communautaire politie te installeren.

Ook in de sector van de Europese fraudebestrijding zou een gespecialiseerde nationale magistraat nuttig zijn. De UCLAF werkt nu met een verbindingssambtenaar per sector. De contacten met de huidige nationale magistraat zouden moeten worden geïntensiveerd.

Men kan immers geen dossiers van communautaire fraude toewijzen aan meerdere onderzoeksrechters.

De vertegenwoordigers van UCLAF stellen vaak vast dat er bij de nationale administraties onwil is om fraudegevallen te signaleren.

Het juridisch statuut van UCLAF zou moeten verbeterd worden.

De toegang tot een gerechtelijk dossier wordt thans geval per geval toegestaan door de bevoegde magistraat.

Ook de verbindingssambtenaren per sector zouden op nationaal niveau beter gestructureerd moeten worden.

Bijdragen van internationale verdragen tot de Europese fraudebestrijding

— Europol ⁽²⁾

Europol moet zich beperken tot drugshandel, nucleaire smokkel, autozwendel en illegale immigratie naar de Europese Unie. Netwerken van kinder- en mensenhandel worden sinds 16 december 1996 ook als vormen van illegale immigratie beschouwd (PB, L 352/4, 31 december 1996).

Er is wel een mogelijkheid om de bevoegdheden van Europol ook uit te breiden tot fraude. Maar de uitbreiding van de informatie-uitwisseling blijkt volgens UCLAF-getuigen niet mogelijk. Bepaalde regeringen zouden zich hiertegen hebben verzet.

⁽¹⁾ Op basis van een gesprek met vertegenwoordigers van UCLAF.

⁽²⁾ Verwezen zij onder meer naar het verslag over de COSAC (Conferentie van de in de Europese aangelegenheden gespecialiseerde organen) te Dublin, oktober 1996, Stuk Kamer n° 814/1-96/97.

La Commission européenne (et en particulier l'UCLAF), qui est responsable de la fraude, n'a donc pas accès aux données d'Europol. Au sein du conseil d'administration d'Europol, la Commission européenne a le statut d'observateur.

Le Traité d'Amsterdam insère un article K.2. nouveau dans le Traité sur l'Union européenne qui renforce la coopération policière via Europol et qui vise à rendre cette institution plus efficace dans le domaine de la lutte contre la fraude.

— Schengen

Les accords de Schengen prévoient en effet une collaboration policière et judiciaire et peuvent dès lors s'avérer utiles dans la lutte contre la fraude européenne.

Le problème réside dans le fait que les Etats membres n'ont pas tous signé les accords de Schengen.

— Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (juillet 1995, JO 1995 (316/49))

La convention que les Etats membres de l'Union européenne viennent de signer relève du droit des traités et prévoit une collaboration judiciaire en matière de fraude.

Un protocole additionnel à cette convention ⁽¹⁾ (négocié au cours des présidences irlandaise et néerlandaise) prévoit que la Commission européenne (UCLAF) peut apporter son aide technique lors d'enquêtes judiciaires.

Conclusion

En ce qui concerne les nouveaux instruments, les observations suivantes peuvent être formulées ⁽²⁾ :

Bien que le problème de la fraude soit connu depuis plusieurs dizaines d'années déjà, le cadre juridique destiné à lutter contre celle-ci ne s'est développé que lentement.

La lutte contre la fraude se répartit entre le premier et le troisième pilier du Traité de Maastricht.

Le Règlement (2988/95) concerne les sanctions administratives, la Convention (de juillet 1995) concerne les sanctions pénales.

L'aspect pénal n'est donc pas pris en compte par l'approche communautaire.

Les Etats membres sont donc encore trop attachés à leur autonomie pénale.

Le troisième pilier ne constitue donc pas le moyen idéal de lutter de manière efficace, coordonnée et harmonisée au niveau pénal contre la fraude.

⁽¹⁾ Proposition d'acte du Conseil établissant le Protocole additionnel à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (COM 95-693 def.).

⁽²⁾ Michiels, ECMA, Nieuwe instrumenten ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, dans Tijdschrift voor Europees en economisch recht, SEW (1996) novembre, pp. 362-371.

De Europese Commissie (en in het bijzonder UCLAF) die verantwoordelijk is voor de strijd tegen de fraude, heeft dus geen toegang tot de databases van Europol. In de Raad van Bestuur van Europol heeft de Europese Commissie het statuut van waarnemer.

Het Verdrag van Amsterdam voegt een nieuw artikel K.2. in het Verdrag over de Europese Unie, dat de politieke samenwerking via Europol bevordert en dat deze instelling ook slagvaardiger belooft te maken in verband met de fraudebestrijding.

— Schengen

Het Schengen-akkoord voorziet inderdaad in politieke en justitiële samenwerking, en kan derhalve een nuttig instrument zijn in de strijd tegen de Europese fraude.

Probleem is dat niet alle Lid-Staten het Schengen-akkoord hebben ondertekend.

— Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap (juli 1995, PB 1995 (316/49))

De recente Overeenkomst tussen de EU-Lid-Staten heeft een Verdragsrechtelijk karakter en voorziet in gerechtelijke samenwerking in fraudematerialen.

In een aanvullend protocol hierbij ⁽¹⁾ (dat genegotieerd werd tijdens het Ierse en Nederlandse Voorzitterschap) wordt de mogelijkheid voorzien dat de Europese Commissie (UCLAF) technische bijstand geeft bij gerechtelijke onderzoeken.

Besluit

Bij de nieuw ontwikkelde instrumenten kunnen volgende opmerkingen gemaakt worden ⁽²⁾ :

Hoewel de fraudeproblematiek reeds decennia bekend is, is het juridische kader ter bestrijding ervan slechts traag ontwikkeld.

De fraudebestrijding wordt gespreid over de eerste en de derde pijler van het Verdrag van Maastricht.

De Verordening (2988/95) betreft bestuursrechtelijke handhaving, de Overeenkomst (juli 1995) strafrechtelijke.

Het strafrechtelijk aspect wordt dus buiten de communautaire benadering gelaten.

De Lid-Staten staan dus nog te zeer op hun strafrechtelijke autonomie.

De derde pijler is voor een effectieve, gecoördineerde en geharmoniseerde strafrechtelijke fraudebestrijding dus niet optimaal.

⁽¹⁾ Voorstel voor een akte van de Raad, tot vaststelling van het aanvullend Protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (COM 95-693 def.).

⁽²⁾ Michiels, ECMA, Nieuwe instrumenten ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, in Tijdschrift voor Europees en economisch recht, SEW (1996) november, blz. 362-371.

1. Nombre de cas de fraude
et d'irrégularité découverts en 1995

1. Aantal in 1995 opgespoorde
gevallen van fraude en onregelmatigheden

Source	Dépenses — Uitgaven			Recettes — Ontvangsten		Bron
	FEOGA Garantie — EOGFL- Garantie (1)	Actions structurelles — Structurele acties (2)	Dépenses directes — Directe Uitgaven (3)	Ressources propres traditionnelles — Traditionele eigen middelen (4)	Total — Totaal	
Cas communiqués formelle- ment par les Etats mem- bres	1 754	194	—	2 448 (*)	4 396 (*)	Door de Lid-Staten for- meel gemelde gevallen.
Cas traités en commun par la Commission et les Etats- membres	99	112	31	120	362	Door de Commissie samen met de Lid-Staten uitge- voerde onderzoeken.
Total	1 853	306	31	2 568	4 758	Totaal.

2. Montants en jeu dans les cas de fraude
et d'irrégularité en 1995 (millions d'écus)

2. In 1995 met gevallen van fraude en onregelmatigheden
gemoeide bedragen (in miljoen ecu)

Source	Dépenses — Uitgaven			Recettes — Ontvangsten		Bron
	FEOGA Garantie — EOGFL- Garantie (1)	Actions structurelles — Structurele acties (2)	Dépenses directes — Directe Uitgaven (3)	Ressources propres traditionnelles — Traditionele eigen middelen (4)	Total — Totaal	
Cas communiqués formelle- ment par les Etats mem- bres	214	44	—	314 (*)	572 (*)	Door de Lid-Staten for- meel gemelde gevallen.
Cas traités en commun par la Commission et les Etats- membres	102	23	28	421	574	Door de Commissie samen met de Lid-Staten uitge- voerde onderzoeken.
Total	316	67	28	735	1 146	Totaal.
% du Budget	0,9	0,3	0,3	3,6	1,4	% van de Begroting.

(*) Estimation sur la base des chiffres du premier semestre.
(1) Section Garantie du Fonds européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA).

(2) Fonds Social Européen, Fonds européen de Développement Régional, Instrument Financier d'Orientation de la pêche, Fonds de cohésion, Section Orientation du FEOGA.

(3) Transport, éducation, environnement, culture, énergie, marché intérieur, industrie, recherche et développement technologique, coopération avec les pays en voie de développement et les autres pays tiers, Fonds Européen de Développement (FED), opérations du budget CEEA, ...

(4) Droits de douane (perçus sur la valeur en douane des marchandises importées des pays tiers), droits de douane additionnels (taxes perçues sur les importations dans la Communauté de produits agricoles provenant des pays tiers), cotisations sucre et isoglucose.

(*) Raming op grond van de cijfers van de eerste zes maanden.
(1) Afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw.

(2) Europees Sociaal Fonds, EOGFL – Afdeling Garantie, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij, Cohesiefonds.

(3) Vervoer, onderwijs, milieu, cultuur, energie, interne markt, industrie, onderzoek en technologische ontwikkeling, samenwerking met ontwikkelingslanden en andere derde landen, Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), verrichtingen in het kader van de EGKS-begroting, ...

(4) Douanerechten (betaald over de douanewaarde van uit derde landen ingevoerde goederen), aanvullende douanerechten (belastingen betaald op de invoer van uit derde landen afkomstige landbouwprodukten), heffingen suiker en isoglucose.

3. Nombre de cas de fraude
et d'irrégularité découverts en 19963. Aantal in 1996 opgespoorde
gevallen van fraude en onregelmatigheden

Source	Dépenses — Uitgaven			Recettes — Ontvangsten		Bron
	FEOGA Garantie — EOGFL- Garantie (1)	Actions structurelles — Structurele acties (2)	Dépenses directes — Directe Uitgaven (3)	Ressources propres traditionnelles — Traditionele eigen middelen (4)	Total — Totaal	
Cas communiqués formelle- ment par les Etats mem- bres	1 944	297	—	1 950 (*)	4 191 (*)	Door de Lid-Staten for- meel gemelde gevallen.
Cas traités en commun par la Commission et les Etats- membres	72	88	42	111	313	Door de Commissie samen met de Lid-Staten uitge- voerde onderzoeken.
Total	2 016	385	42	2 061	4 504	Totaal.

4. Montants en jeu dans les cas de fraude
et d'irrégularité en 1996 (millions d'écus)4. In 1996 met gevallen van fraude en onregelmatigheden
gemoeide bedragen (in miljoen ecu)

Source	Dépenses — Uitgaven			Recettes — Ontvangsten		Bron
	FEOGA Garantie — EOGFL- Garantie (1)	Actions structurelles — Structurele acties (2)	Dépenses directes — Directe Uitgaven (3)	Ressources propres traditionnelles — Traditionele eigen middelen (4)	Total — Totaal	
Cas communiqués formelle- ment par les Etats mem- bres	204	64	—	320 (*)	588 (*)	Door de Lid-Staten for- meel gemelde gevallen.
Cas traités en commun par la Commission et les Etats- membres	142	88	16	467	713	Door de Commissie samen met de Lid-Staten uitge- voerde onderzoeken.
Total	346	152	16	787	1 301	Totaal.
% du Budget	0,8	0,5	0,1	5,8	1,6	% van de Begroting.

(*) Estimation sur la base des chiffres du premier semestre.

(1) Section Garantie du Fonds européen d'Orientation et de Garantie Agricole cadre de la Politique Agricole Commune.

(2) Fonds Social Européen, Fonds européen de Développement Régional, Instrument Financier d'Orientation de la pêche, Fonds de cohésion.

(3) Transport, éducation, environnement, culture, énergie, marché intérieur, industrie, recherche et développement technologique, coopération avec les pays en voie de développement et les autres pays tiers, Fonds Européen de Développement (FED), opérations du budget CECA, ...

(4) Droits de douane (perçus sur la valeur en douane des marchandises importées des pays tiers), droits Agricoles (taxes perçues sur les importations dans la Communauté de produits agricoles provenant des pays tiers), cotisations sucre et isoglucose.

(*) Raming op grond van de cijfers van de eerste zes maanden.

(1) Afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw.

(2) Europees Sociaal Fonds, EOGFL – Afdeling Garantie, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij, Cohesiefonds.

(3) Vervoer, onderwijs, milieu, cultuur, energie, interne markt, industrie, onderzoek en technologische ontwikkeling, samenwerking met ontwikkelingslanden en andere derde landen, Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), verrichtingen in het kader van de EGKS-begroting, ...

(4) Douanerechten (betaald over de douanewaarde van uit derde landen ingevoerde goederen), aanvullende douanerechten (belastingen betaald op de invoer van uit derde landen afkomstige landbouwprodukten), heffingen suiker en isoglucose.

5. Nombre de cas : évolution sur la période 1992-1996

5. Aantal gevallen : ontwikkeling in de periode 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996	
Ressources propres traditionnelles (recettes) :						Traditionele eigen middelen (ontvangsten) :
— EM (***)	1 118	1 254	2 213	2 448 (*)	1 950	— LS (***) .
— CE (****)	—	—	145	120	111	— CL (****) .
FEOGA-garantie (dépenses agricoles) :						EOGFL-garantie (landbouwwitgaven) :
— EM.	1 028	1 284	1 610	1 754	1 944	— LS.
— CE.	—	—	26	99	72	— CL.
Dépenses directes (gérées par la Commission)	—	—	16	31	42	Directe uitgaven (beheerd door de commissie).
Actions structurelles (fonds structurels et Fonds de cohésion) :						Structurele acties (Structuurfondsen en Cohesiefonds) :
— EM.	—	—	79 (**)	194 (**)	297	— LS.
— CE	—	—	34	112	88	— CL.

6. Montants concernés (en millions d'écus) : évolution sur la période 1992-1996

6. Betrokken bedragen (in miljoenen ecu) : ontwikkeling in de periode 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996	
Ressources propres traditionnelles (recettes) :						Traditionele eigen middelen (ontvangsten) :
— EM (***)	95	161	289	314 (*)	320 (*)	— LS (***) .
— CE (****)	—	—	288	421	467	— CL (****) .
FEOGA-garantie (dépenses agricoles) :						EOGFL-garantie (landbouwwitgaven) :
— EM.	109	300	417	214	204	— LS.
— CE.	—	—	72	102	142	— CL.
Dépenses directes (gérées par la Commission)	—	—	23	28	16	Directe uitgaven (beheerd door de commissie).
Actions structurelles (fonds structurels et Fonds de cohésion) :						Structurele acties (Structuurfondsen en Cohesiefonds) :
— EM.	—	—	5 (**)	44 (**)	64 (**)	— LS.
— CE	—	—	16	23	88	— CL.

(*) Estimation sur la base des chiffres du premier semestre.

(**) Comptage effectué depuis l'entrée en vigueur des règlements indiquant les modalités de communications des cas.

(***) EM = Cas communiqués formellement par les Etats membres.

(****) CE = Cas traités en commun par la Commission et les Etats membres.

(*) Raming op grond van de cijfers van de eerste zes maanden.

(**) Cijfers vanaf de vankrachtwording van de verordeningen waarin de regelingen voor de melding van fraudegevallen zijn aangegeven.

(***) LS = Door de Lid-Staten formeel gemelde gevallen.

(****) CL = Door de commissie samen met de Lid-Staten uitgevoerde onderzoeken.

7. Situation du recouvrement en ce qui concerne les cas de fraude et d'irrégularité communiqués par les Etats membres sur la période 1992-1994 (recettes : ressources propres traditionnelles, dépenses : dépenses agricoles et actions structurelles)

7. Door de Lid-Staten in de periode 1992-1994 gemelde gevallen van fraude en onregelmatigheden (ontvangsten : traditionele eigen middelen; uitgaven : landbouwuitgaven en structurele acties) : stand van zaken wat de inning betreft

ETAT MEMBRE (1) (12)	Montant communiqué (millions d'écus) — Gemeld bedrag (in miljoen ecu)		Pourcentage restant à recouvrer — Nog te innen percentage		LID-STAAT (1) (12)
	Recettes — Ontvangsten	Dépenses — Uitgaven	Recettes — Ontvangsten	Dépenses — Uitgaven	
Belgique	97,9	16,6	93	94	België.
Danemark	7	9,2	58	47	Denemarken.
Allemagne	128	62,4	95	84	Duitsland.
Grèce	2,2	85,8	100	34	Griekenland.
Espagne	13,3	80	88	98	Spanje.
France	80,9	49,4	99	70	Frankrijk.
Irlande	12	3	49	38	Ierland.
Italie	98,6	462,1	99	81	Italië.
Luxembourg	0,1	(*)	48	—	Luxemburg.
Pays-Bas	9,3	17,2	99	44	Nederland.
Portugal	2,7	14,7	75	91	Portugal.
Royaume-Uni	72,6	22,5	97	53	Verenigd Koninkrijk
TOTAL	524,6	822,9	95	75	TOTAAL.

(*) Le Luxembourg n'a pas communiqué de cas sur la période.

(1) L'Autriche, la Finlande et la Suède sont devenus membres de l'Union européenne au 1^{er} janvier 1995.

(*) Luxemburg meldde in deze periode geen enkel geval.

(1) Oostenrijk, Finland en Zweden werden lid van de Europese Unie op 1 januari 1995.

PARTIE II

LUTTE CONTRE LA FRAUDE EUROPEENNE EN BELGIQUE

I. FRAUDE DOUANIERE ⁽¹⁾

A. GENERALITES — MISSIONS DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES ET ACCISES

L'Administration des douanes et accises est avant tout une administration fiscale. Cela implique notamment qu'elle doit veiller à la perception correcte de toutes les taxes dues à l'importation : accises, TVA et droits d'entrée. Elle perçoit cette dernière catégorie de taxes pour le compte de la Communauté européenne. Lors de l'exportation de marchandises, elle doit veiller à ce qu'aucune fraude ne soit commise à l'intérieur du pays en ce qui concerne les montants à allouer éventuellement ou en ce qui concerne la non-exigibilité de taxes.

En vue de l'accomplissement de cette mission, l'Administration des douanes et accises est chargée de contrôler l'importation, l'exportation et le transit de toutes les marchandises. Il lui incombe également, à l'occasion du contrôle de l'application correcte des prescriptions fiscales, de s'assurer de l'application correcte d'un grand nombre d'autres dispositions. Celles-ci peuvent avoir trait à la santé publique, à la sécurité, à la protection d'intérêts économiques, etc.

Outre le contrôle de l'importation, de l'exportation et du transit de marchandises, notre administration effectue, à l'intérieur du pays, de nombreuses autres tâches pour le compte d'autres administrations fiscales et d'autres départements.

Compétences des agents

Afin de pouvoir s'acquitter correctement de ces missions, les agents de l'Administration des douanes et accises se sont vu attribuer une série de compétences. D'un point de vue territorial, la compétence des agents s'étend à l'ensemble du territoire du Royaume. D'un point de vue individuel, tous les agents sont habilités à constater les infractions mais certains actes, dont certains actes d'investigation, sont réservés aux agents à partir d'un certain grade.

Nous nous proposons d'examiner ci-après, de manière plus détaillée, les compétences matérielles des agents qui revêtent une importance dans la lutte contre la fraude européenne.

⁽¹⁾ Exposés faits devant le comité d'avis le 28 mai 1996 par des fonctionnaires délégués par l'Administration des douanes et accises, ministère des Finances, MM. Guido Sterckx, auditeur, Paul Vanvaeck, auditeur adjoint et Paul Peeters, inspecteur au service des recherches.

DEEL II

EUROPESE FRAUDEBESTRIJDING IN BELGIE

I. DOUANE-FRAUDE ⁽¹⁾

A. ALGEMEEN — TAKEN VAN DE ADMINISTRATIE DER DOUANE EN ACCIJNZEN

De Administratie der douane en accijnzen is in de eerste plaats een fiscale administratie. Dit houdt onder meer in dat zij moet instaan voor de correcte heffing en de inning van alle bij invoer verschuldigde belastingen; accijnzen, BTW en invoerrechten. Die laatste categorie int zij ten behoeve van de Europese Gemeenschap. Bij de uitvoer van goederen moet zij erop toezien dat voor eventueel uit te keren bedragen of voor het niet verschuldigd worden van belastingen in het binnenland geen fraude gepleegd wordt.

Met het oog op het vervullen van die taak is de Administratie der douane en accijnzen belast met de controle op in-, uit- en doorvoer van alle goederen. Terwijl zij toeziet op de correcte toepassing van de fiscale voorschriften heeft zij nog vele andere maatregelen te controleren. Die kunnen betrekking hebben op de volksgezondheid, veiligheid, bescherming van economische belangen, enzovoort.

Naast de controle op in-, uit- en doorvoer van goederen oefent onze administratie ook in het binnenland nog tal van taken uit ten behoeve van andere fiscale administraties en andere departementen.

Bevoegdheden van de ambtenaren

Om al die taken naar behoren uit te voeren, hebben de ambtenaren van de Administratie douane en accijnzen heel wat bevoegdheden gekregen. Territoriaal strekt de bevoegdheid van de ambtenaren zich uit over het gehele Rijk. Op het personele vlak is het zo dat alle ambtenaren bevoegd zijn misdrijven vast te stellen maar dat bepaalde onderzoeksdaeden of handelingen slechts kunnen gesteld worden door ambtenaren vanaf een bepaalde graad.

Op de materiële bevoegdheden zal even iets dieper worden ingegaan, evenwel beperkt tot die bevoegdheden die van belang zijn bij de bestrijding van de Europese fraude.

⁽¹⁾ Uiteenzetting voor het Adviescomité op 28 mei 1996, door afgevaardigde ambtenaren van de Administratie der Douane en Accijnzen, Ministerie van Financiën, de heren Guido Sterckx, Auditeur; Paul Vanvaeck, Adjunct-auditeur; Paul Peeters, Inspecteur bij de dienst opsporingen.

1. Visite de marchandises, de moyens de transport et de personnes

Les agents munis de leur titre de désignation (carte de service) peuvent visiter en tout lieu et à tout moment les marchandises transportées, les moyens de transport dont on présume qu'ils transportent des marchandises et les personnes qui sont soupçonnées de transporter des marchandises.

2. Arrestation préventive

Tant en ce qui concerne les douanes qu'en ce qui concerne les accises, la loi prévoit que les fraudeurs peuvent être mis en état d'arrestation préventive par les agents. Il n'est fait application de cette possibilité que si l'infraction commise est punie d'une peine d'emprisonnement (quelle qu'en soit la durée).

3. Saisie de marchandises et de moyens de transport

Sont visées à cet égard :

- les marchandises importées ou exportées frauduleusement, les marchandises soustraites au transit;
- les marchandises utilisées pour dissimuler des marchandises frauduleuses;
- les moyens de transport utilisés pour frauder;
- les instruments et appareils servant à la fraude.

La saisie ne constitue qu'une mesure conservatoire, prise en vue de la confiscation prononcée en justice ou résultant de la loi.

4. Perquisition

L'inviolabilité du domicile est un des principaux droits garanti par la Constitution. La perquisition ne peut avoir lieu que dans les cas et selon les modalités prévus par la loi. Pour pouvoir procéder à une perquisition, l'agent doit disposer d'une autorisation, être accompagné ou satisfaire à d'autres conditions. Par exemple, autorisation du juge de police, accompagnement par la gendarmerie, poursuite ininterrompue.

5. Prise gratuite d'échantillons

Dans le cadre de la vérification des marchandises, des échantillons pourront être pris en vue d'analyser celles-ci.

6. Contrôle *a posteriori* des documents commerciaux exercé auprès des importateurs et auprès des fabricants et de commerçants de produits d'accises.

1. Visitatie van goederen, vervoermiddelen en personen

Ambtenaren voorzien van hun aanstelling (dienstkaart) kunnen overal en te allen tijde vervoerde goederen, vervoermiddelen waarvan vermoed wordt dat ze met goederen geladen zijn en personen die verdacht worden goederen met zich mee te voeren, visiteren.

2. Voorlopige aanhouding

Zowel inzake douane als accijnzen voorziet de wet dat de ambtenaren smokkelaars voorlopig kunnen aanhouden. Van deze bevoegdheid wordt slechts gebruik gemaakt als het gepleegde misdrijf bestraft wordt met een gevangenisstraf (van om het even welke duur).

3. Inbeslagneming van goederen en vervoermiddelen

Hiervoor komen in aanmerking :

- frauduleus in- of uitgevoerde goederen, of aan de doorvoer onttrokken goederen;
- goederen gebruikt om frauduleuze goederen te verbergen;
- vervoermiddelen gebruikt om te frauderen;
- toestellen en apparaten om te frauderen.

De inbeslagneming is slechts een conservatoire maatregel, genomen met het oog op de verbeurdverklaring uitgesproken bij vonnis of voortvloeiend uit de wet.

4. Huiszoeking

De onschendbaarheid van de woning is een der belangrijkste rechten gewaarborgd door de Grondwet. De huiszoeking mag alleen plaatsvinden in de gevallen en op de wijze bepaald door de wet. Om een huiszoeking te mogen uitvoeren moet de ambtenaar over een toelating beschikken, vergezeld zijn of voldoen aan andere voorwaarden. Bijvoorbeeld toelating van de politierechter, vergezeld zijn van rijks-wacht, onafgebroken achtervolging.

5. Kosteloze monsterneming

Met het oog op de verificatie van goederen kunnen met het oog op de ontleding ervan monsters worden genomen.

6. Controle *a posteriori* van de handelsgeschriften bij in- en uitvoerders en bij fabrikanten en handelaars die accijnsprodukten vervaardigen of verhandelen.

7. *Saisie de documents compromettants trouvés lors d'une visite ou d'une perquisition*

Ces deux derniers actes d'investigation doivent être effectués par un agent ayant au moins le grade de vérificateur.

8. *Constatation de délits*

En principe, tous les délits constatés par les agents doivent faire l'objet d'un procès-verbal. Les procès-verbaux font foi en justice, jusqu'à ce que la fausseté en soit prouvée, à condition qu'ils satisfassent à toutes les conditions légales.

Outre les compétences déjà évoquées, il en existe encore toute une série de moindre importance dans le cadre de la lutte contre la fraude européenne, comme par exemple le droit de détention sur les marchandises et les moyens de transport, l'usage d'armes et d'obstacles, la demande d'instruction judiciaire par un fonctionnaire ayant le grade de directeur, etc.

Organisation de l'administration

L'administration des douanes et accises est dirigée par un directeur général qui, pour l'accomplissement de sa mission, a à sa disposition les fonctionnaires de l'administration centrale.

En dehors de l'administration centrale, il y a également les services extérieurs, qui se répartissent en services spécialisés ayant une compétence nationale et en services ordinaires compétents chacun dans un ressort.

Internationalement, le pays est divisé en 6 directions régionales. Ces directions chapeautent notamment les services locaux chargés de la perception et du contrôle. Ces missions sont assurées par les bureaux de perception et les services de contrôle. Il existe par ailleurs des services de recherche spécialisés et des services qui se chargent principalement de contrôles comptables.

Il faut cependant signaler que le gel des recrutements en vigueur depuis plusieurs années a pour conséquence que les deux principaux points de passage de la frontière extérieure de l'Union européenne situés en territoire belge, à savoir Anvers et Zaventem, sont confrontés à une grave pénurie de personnel douanier.

Coopération internationale

La coopération internationale est un élément important de la lutte contre la fraude, *a fortiori* depuis la suppression des frontières intérieures de l'Union européenne.

Dans le cadre de la lutte contre la fraude européenne, deux instruments revêtent une importance essentielle. Le premier est la convention de Naples de 1967, un accord intergouvernemental qui englobe tous les aspects des activités douanières. Le second

7. *Inbeslagneming van bezwarende documenten gevonden tijdens een bezoek of tijdens een huiszoeking*

Die laatste twee onderzoeksdaden moeten worden uitgevoerd door een ambtenaar met minstens de graad van verificateur.

8. *Vaststelling van misdrijven*

In principe moeten alle door de ambtenaren vastgestelde misdrijven worden opgenomen in een proces-verbaal. Deze processen-verbaal genieten volle geloof in rechte tot bewijs van de valsheid ervan, voor zover zij voldoen aan alle wettelijke vereisten.

Naast de reeds besproken bevoegdheden zijn er nog een hele reeks die voor de bestrijding van de Europese fraude van minder belang zijn, onder andere retentierecht op goederen en vervoermiddelen, gebruikmaken van wapens en hindernissen, vraag tot gerechtelijk onderzoek door een ambtenaar met de graad van directeur, enzovoort.

Organisatie van de administratie

De Administratie der douane en accijnzen wordt geleid door de Directeur-generaal die voor de uitoefening van die opdracht de beschikking heeft over de ambtenaren van de Centrale Administratie.

Naast de Centrale Administratie heeft men de buitendiensten. In die buitendiensten moet een onderscheid gemaakt worden tussen gespecialiseerde diensten met nationale bevoegdheid en de gewone die een deel van het grondgebied voor hun rekening nemen.

Territoriaal wordt het land onderverdeeld in 6 gewestelijke directies. Binnen die directies heeft men onder meer de lokale diensten die moeten instaan voor de inning en de controle. Dat werk wordt uitgevoerd door de ontvangkantoren en de controlediensten. Daarnaast zijn er ook nog gespecialiseerde opsporingsdiensten en diensten die zich vooral bezig houden met boekhoudkundige controles.

Hierbij moet toch gesteld dat ingevolge een reeds jarenlang durende wervingsstop er vooral op de twee belangrijkste punten aan het Belgisch gedeelte van de buitengrens van de Europese Unie, Antwerpen en Zaventem, een groot tekort is aan douaniers.

Internationale samenwerking

Een belangrijk element van de fraudebestrijding is de internationale samenwerking. Dit is zeker het geval sedert het afschaffen van alle binnengrenzen in de Europese Unie.

Bij de bestrijding van de Europese fraude zijn twee instrumenten van uitzonderlijk belang. In de eerste plaats is er de Conventie van Napels van 1967 die als intergouvernementele overeenkomst alle aspecten van de douaneactiviteiten omvat. Daarnaast is er de

est le Règlement 1468/81, un instrument communautaire dont la portée demeure limitée aux règles douanières et agricoles, dans la mesure où elles relèvent du traité de Rome de 1957, le traité CEE.

Une différence importante entre les deux instruments est que le règlement concerne non pas quinze, mais seize parties, la seizième étant la Commission européenne. Cette dernière s'est consacrée de plus en plus à la lutte contre la fraude au cours des dernières années. Une nouvelle impulsion a encore été donnée à la fin de l'année dernière, par le transfert d'une partie de la direction générale XXI à l'UCLAF, l'unité de coordination de la Commission pour la lutte contre la fraude.

Un des moyens utilisés en l'occurrence par la Commission est le système des avis AM, AM signifiant « assistance mutuelle ». La Commission (l'UCLAF), communique à tous les Etats membres des informations concernant les cas de fraude importants, par l'intermédiaire du réseau SCENT. Les avis indiquent de quel type de fraude il s'agit, les techniques ou mécanismes utilisés ainsi que les mesures qui doivent être prises par des pays déterminés. Chaque Etat membre doit informer semestriellement la Commission des mesures qu'il a prises à la suite de chaque avis AM.

Procédure en matière d'importation, d'exportation ou de transit de biens

Comment procéder si des biens doivent être déclarés à l'importation, à l'exportation ou au transit ? Le déclarant se rend au bureau avec sa déclaration et les biens. Une déclaration comprend toujours plusieurs exemplaires. Le document est contrôlé au bureau. Cela signifie que l'on vérifie si toutes les informations nécessaires figurent sur le document et si toutes les pièces nécessaires telles que licences, certificats, mandats, etc. y ont été jointes et si la garantie déposée est suffisante, par exemple en cas de transit communautaire. Si tout est en ordre, le document est validé. Les montants éventuellement dus sont également acquittés à ce moment.

Il faudra ensuite procéder au contrôle des biens destinés à l'importation, à l'exportation ou au transit, afin de s'assurer que leur nature correspond au contenu de la déclaration. Si l'on constate des irrégularités, des droits complémentaires pourront être perçus et la déclaration devra être rectifiée.

En cas d'expéditions de biens sous un régime de transit, des mesures d'identification devront éventuellement être prises après le contrôle de l'envoi. En cas de transit communautaire, un exemplaire de la déclaration est conservé au bureau de départ. Les autres exemplaires accompagnent le transport jusqu'au bureau de destination. Le document et les biens devront y être présentés. Si on ne constate aucune irrégularité, il en est fait mention dans la déclaration et un exemplaire de celle-ci est renvoyé

Verordening 1468/81. Hierbij gaat het om een communautair instrument waarvan de draagwijdte beperkt blijft tot de douane- en landbouwvoorschriften voor zover zij vallen onder het Verdrag van Rome van 1957, het EG-Verdrag.

Een belangrijk onderscheid tussen de twee ligt in het feit dat bij de verordening niet vijftien maar zestien partijen betrokken zijn. De zestiende partij is namelijk de Europese Commissie. Vooral de laatste jaren is die zich steeds actiever gaan opstellen bij de fraudebestrijding. Eind vorig jaar werd er nog een nieuwe impuls gegeven door het overhevelen van een gedeelte van het Directoraat-generaal XXI naar UCLAF, de Coördinatie-eenheid voor fraudebestrijding van de Commissie.

Een van de middelen die de Commissie daarbij inzet is het systeem van de AM-berichten. AM staat hier voor « assistance mutuelle ». De Commissie, (UCLAF), deelt hierbij informatie over belangrijke fraudegevallen mee aan alle Lid-Staten via het SCENT-netwerk. In die berichten wordt uiteengezet om welke fraude het gaat, welke technieken of mechanismen worden gebruikt en welke landen welke maatregelen moeten treffen. Semesterieel moet elke Lid-Staat aan de Commissie mededelen wat er voor ieder van die AM-berichten in zijn land reeds is gedaan.

Procedure bij in-, uit- of doorvoer van goederen

Hoe wordt tewerk gegaan als goederen moeten worden aangegeven voor in-, uit- of doorvoer ? De aangever gaat met zijn aangifte en de goederen naar het kantoor. Een aangifte bestaat steeds uit meerdere exemplaren. Op het kantoor wordt het document nagekeken. Dit houdt in dat wordt nagegaan of alle noodzakelijke gegevens op het document voorkomen en of alle nodige stukken, zoals vergunningen certificaten, machtigingen, enzovoort, werden bijgevoegd en, indien dat nodig is, of er voldoende borg werd gesteld, bijvoorbeeld bij communautair douanevervoer. Als alles in orde is, wordt het document gevalideerd, geldiggemaakt. Eventueel verschuldigde bedragen worden ook op dat moment betaald.

Daarna moeten bij in- of uitvoer de goederen worden geverifieerd om na te gaan of de aard ervan overeenstemt met de vermelding op de aangifte. Bij vaststelling van onregelmatigheden zullen mogelijk aanvullende rechten moeten worden betaald en zal de aangifte moeten worden gecorrigeerd.

Bij verzending van goederen onder een transitregeling moeten na nazicht van de zending eventueel identificatiemaatregelen worden getroffen. In geval van communautair douanevervoer wordt één exemplaar van de aangifte op het kantoor van vertrek bewaard. De andere exemplaren vergezellen het transport tot op het kantoor van bestemming. Op dat kantoor moeten goederen en het document worden aangeboden. Indien geen onregelmatigheden worden vastgesteld wordt dat vermeld op de aangifte en

au bureau de départ où le document peut être apuré et la caution libérée.

Pratiques frauduleuses

Quelles sont les pratiques frauduleuses les plus importantes qui portent préjudice aux intérêts financiers de la Communauté. On peut distinguer trois catégories : origine, soustraction au transit et fraude portant sur des produits agricoles.

1. Origine

L'Union européenne a conclu, avec toute une série de pays ou de groupes de pays, des accords permettant d'obtenir une réduction des droits d'entrée en cas d'importation en provenance de ces pays, s'il peut être établi, au moyen de pièces justificatives, que les biens proviennent de ces pays. Les preuves consistent en des certificats d'origine. Ceux-ci sont visés par les autorités du pays dans lequel les biens sont produits ou dans lequel ils ont subi un traitement suffisant leur conférant le statut de produit d'origine.

Tous ces certificats ne doivent évidemment pas être acceptés sans plus. En cas de présomption de fraude, le pays dans lequel les biens ont été importés moyennant production d'un certificat peut demander au pays dans lequel le visa a été apposé si ledit certificat est valable. Il est en outre prévu qu'un certain pourcentage de ces certificats doivent subir un contrôle de routine.

Les pratiques frauduleuses fréquemment utilisées à cet égard sont la production de certificats falsifiés et la production de certificats visés indûment. Cette dernière catégorie concerne souvent des cas de fraude de grande envergure. Il s'agit en l'occurrence souvent de biens originaires en réalité d'un pays ne bénéficiant pas d'un régime préférentiel. Après un détour dans un pays avec lequel un accord préférentiel a été conclu et sans qu'ils aient subi un traitement leur conférant le statut de produit d'origine, ils sont envoyés vers l'Union européenne où ils sont déclarés, moyennant production d'un certificat, sous le régime préférentiel.

Le manque de fiabilité des fonctionnaires des pays tiers joue un rôle important à cet égard.

Il arrive souvent que pareils cas de fraude ne soient découverts que plusieurs mois, voire plusieurs années plus tard, ce qui pose évidemment certains problèmes. Outre la prescription, il faut évoquer le problème du déclarant de bonne foi dans l'Union européenne, qui a déjà revendu les biens et qui s'est basé, pour fixer son prix, sur le prix de revient calculé en fonction du taux préférentiel en matière de droits

wordt één exemplaar ervan teruggezonden naar het kantoor van vertrek waar het document kan gezuiverd worden en de borg vrijgemaakt.

Fraudepraktijken

Welke zijn de belangrijkste fraudepraktijken waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad ? Drie grote categorieën kunnen onderscheiden worden : oorsprong, onttrekking aan de doorvoer en fraude met landbouwgoederen.

1. Oorsprong

Met een heleboel landen of groeperingen van landen heeft de Europese Gemeenschap akkoorden afgesloten waardoor bij invoer uit die landen vermindering van invoerrechten kan worden bekomen als aan de hand van bewijsstukken kan worden aangetoond dat de goederen van oorsprong zijn uit die landen. Als bewijs worden oorsprongscertificaten voorgelegd. Die certificaten worden geviséerd door de autoriteiten van het land waar de goederen werden geproduceerd of waar ze een voldoende bewerking hebben ondergaan die hen het statuut van product van oorsprong verleent.

Die certificaten moeten uiteraard niet zonder meer worden aangenomen. Bij vermoeden van fraude kan het land waar de goederen met gebruikmaking van een certificaat werden ingevoerd aan het land waar het werd geviséerd vragen of het gaat om een geldig certificaat. Verder is het ook voorgeschreven dat een bepaald percentage van die certificaten aan een routinecontrole moet worden onderworpen.

Fraudepraktijken die hierbij veelvuldig worden toegepast zijn het voorleggen van vervalste certificaten en het voorleggen van ten onrechte geviseerde certificaten. De laatste categorie heeft vaak fraudegevallen van enorme omvang tot gevolg. Het gaat daarbij dikwijls om goederen die in realiteit van oorsprong zijn uit een land waarvoor geen preferentieel regime is voorzien. Via een tussenstation in een land waarmee wel een preferentieel akkoord werd afgesloten en zonder dat zij daar een bewerking hebben ondergaan die hen het karakter van produkt van oorsprong verleent worden zij dan naar de Europese Gemeenschap verzonden waar zij worden aangegeven met gebruikmaking van een certificaat voor het preferentieel regime.

De onbetrouwbaarheid van ambtenaren in derde landen speelt hierbij een belangrijke rol.

Dergelijke fraudegevallen worden vaak pas maanden of jaren later ontdekt. Dit zorgt uiteraard voor problemen. Er is in de eerste plaats de verjaring. Daarnaast zijn er ook de problemen van de te goeder trouw zijnde aangever in de Europese Gemeenschap die de goederen reeds verder heeft verkocht en bij de prijsbepaling van zijn produkt zich gebaseerd heeft op de kostprijs waarin het preferentieel tarief inzake

d'entrée. L'obligation de payer les montants réclamés signifie, pour beaucoup d'entreprises, la faillite.

En cas de fraude très importante impliquant plusieurs pays, l'UCLAF coordonnera l'enquête. Au besoin, des missions communes sont envoyées dans les pays où l'on soupçonne de telles irrégularités. Les rapports de ces missions peuvent éventuellement être utilisés comme moyens de preuve en cas de poursuites. L'UCLAF organise également souvent des réunions pour les fonctionnaires en charge de dossiers multinationaux importants.

2. *Fraude en matière de transit — Soustraction des marchandises au transit*

Il existe deux grands systèmes de fraude en matière de transit : le non-apurement et le faux apurement.

Pour les faux apurements, on peut faire usage de faux cachets ou de cachets volés. Le vol d'un cachet ou l'utilisation de faux cachets ne sont souvent décelés qu'après un certain temps. Il est alors difficile de déterminer dans quels cas le cachet a été utilisé frauduleusement. Eu égard au grand nombre de cachets disparus ou volés et vu le nombre de sceaux falsifiés que l'on découvre, il est pratiquement impossible de vérifier si tout s'est déroulé normalement dans les bureaux.

En cas de non-apurement, ce bureau de départ entame une procédure de recherche après un délai de huit semaines. Il s'en suit toute une procédure administrative qui, s'il est établi que les marchandises n'ont pas été présentées au bureau de destination, débouche sur le recouvrement des taxes dues après écoulement d'un délai maximum de 14 mois à compter de la date de validation du document.

Il est aisé d'imaginer quels sont les problèmes qui se posent en cas de fraude en matière de transit. Etant donné que les délais qui s'écoulent entre le moment où la fraude est commise et celui où elle est découverte sont fort longs, il arrive souvent que les fraudes s'accumulent et que les montants dus soient astronomiques. Vu cette accumulation de fraudes, la caution sera presque toujours insuffisante, d'autant que l'on utilise presque toujours la caution continue. La caution continue est un système par lequel le déclarant dépose une caution au bureau de cautionnement, ce qui lui permet, grâce aux certificats de cautionnement qui lui ont été délivrés, de réaliser autant de mouvements de transit qu'il désire dans tous les bureaux de la communauté. On imagine les fraudes énormes que les déclarants ou transporteurs malhonnêtes peuvent commettre. Dans de nombreux cas, le déclarant est une agence en douane ou une entreprise qui ne se charge pas elle-même du transport.

Il s'agit souvent de petites entreprises qui n'ont pas les moyens financiers de régler les dettes d'un transporteur malhonnête.

invoerrecht werd verzekerd. Voor vele bedrijven betekent de verplichting de nagevorderde bedragen te betalen het faillissement.

Als het gaat om zeer belangrijke fraudes waarbij meerdere lidstaten betrokken zijn, zal UCLAF het onderzoek coördineren. Indien nodig worden ook gezamenlijke missies gezonden naar landen waarvan men vermoedt dat er dergelijke onregelmatigheden gebeuren. Verslagen van dergelijke missies kunnen eventueel gebruikt worden als bewijsmiddel bij vervolgingen. Vaak ook belegt UCLAF beperkte vergaderingen voor ambtenaren die met belangrijke multinationale dossiers bezig zijn.

2. *Transitfraude — Onttrekking aan de doorvoer*

Bij de transitfraude kunnen we twee grote systemen onderscheiden. De niet-zuivering en de valse zuivering.

In geval van valse zuivering kan gebruik gemaakt worden van valse of van gestolen stempels. De diefstal van een stempel of het gebruik van valse stempels komen dikwijls slechts na verloop van tijd aan het licht. Het wordt dan moeilijk om achteraf na te gaan in welke gevallen de stempel ten onrechte werd gebruikt. Ook het grote aantal verdwenen of gestolen stempels en de ontdekte valse stempelafdrukken maakt het bijna onmogelijk om op de kantoren na te gaan of alles wel correct verlopen is.

In geval van niet-zuivering wordt na 8 weken de nasporingsprocedure gestart door het kantoor van vertrek. Er volgt dan een hele administratieve procedure die, indien blijkt dat de goederen niet op het kantoor van bestemming werden aangeboden, uitmondt in de invordering van de verschuldigde belastingen na maximaal 14 maanden te rekenen vanaf de datum van geldigmaking van het document.

De problemen die bij transitfraude zullen opduiken zijn gemakkelijk te raden. Doordat de termijnen die verstrijken tussen het plegen van de fraude en de ontdekking zeer lang zijn, komt men vaak tot een cumulatieve van gevallen en astronomische sommen die verschuldigd zijn. Door die cumulatieve zal de borgstelling ontoereikend uitvallen, vooral omdat bijna altijd gebruik wordt gemaakt van de doorlopende zekerheid. De doorlopende zekerheid is een systeem waarbij de aangever een borg stelt op een kantoor van zekerheidstelling. Als gevolg daarvan kan hij met de certificaten van borgtocht die hij gekregen heeft in alle kantoren van de gemeenschap transitbewegingen starten, zo vaak als hij wil. Het laat zich raden tot welke enorme fraude te kwader trouw zijnde aangevers of transporteurs in staat zijn. In vele gevallen is de aangever een douane-expediteur of een onderneming die zelf niet instaat voor het vervoer.

Vaak gaat het ook om bedrijfjes die niet kapitaalkrachtig genoeg zijn om de schulden, veroorzaakt door een malafide transporteur, te betalen.

On tente de remédier à cette situation sous la pression de l'UCLAF et du Directeur général des ressources propres. Il y a les déclarations préalables que le bureau de départ est tenu de faire au bureau de destination concernant les envois de marchandises sensibles (alcool, tabac, viande, ...). Certaines marchandises sensibles sont également exclues du régime de la garantie globale continue. Un nouveau système a en outre été mis au point pour le calcul du montant de la garantie globale continue. Enfin, il y a le projet d'informatisation du transit communautaire.

Ces remèdes sont aptes à enrayer la fraude dans une certaine mesure. Il ne s'agit cependant que d'emplâtres sur une jambe de bois et il faudrait repenser ou même supprimer le système.

3. *Fraude agricole*

Etant donné que la fraude est encore importante dans le secteur agricole, voici quelques brèves considérations à ce sujet.

La fraude communautaire portant sur des produits agricoles a pour but d'éluder des droits d'entrée élevés ou d'encaisser indûment des restitutions à l'exportation. Cette fraude consiste encore toujours essentiellement en une soustraction au transit. Il existe aussi d'autres techniques de fraude. Je songe, à cet égard, à la falsification de factures, à la déclaration de marchandises sous une fausse dénomination, à la falsification de quantités et de poids et à l'usage d'autorisations obtenues abusivement.

Les fausses factures et la déclaration de fausses quantités sont des techniques classiques contre lesquelles les services de contrôle et de recherche doivent lutter de manière normale. L'indication de fausses dénominations, qui, logiquement, doit apparaître lors des vérifications, est toutefois encouragée par la législation en la matière.

B. REPRESSION DE LA FRAUDE ET RECouvreMENT DES TAXES ELUDEES

Le dépistage et la constatation de la fraude constituent un aspect de la lutte contre la fraude, la répression de cette fraude et le recouvrement des taxes éludées en constituent un autre.

Dans la pratique, on note que, dans le cas où une fraude a été constatée, il n'est pas toujours possible de punir réellement les fraudeurs et de recouvrer effectivement les taxes éludées. Il est d'ailleurs utopique de penser qu'il en sera un jour ainsi. Il y a plusieurs raisons à cela : les faits peuvent se prescrire, les coupables peuvent, de manière voulue ou non, être ou devenir insolvables, ils peuvent déménager à la cloche de bois, il peut s'agir de firmes qui ont été créées dans la perspective de la fraude et qui cessent d'exister lorsque cette fraude est découverte. Dans un certain nombre de cas, nous avons affaire à des

Onder druk van UCLAF en het Directoraat-generaal van de eigen middelen wordt gepoogd de situatie te verhelpen. Er zijn de verplichte voorafgaande meldingen door het kantoor van vertrek aan het kantoor van bestemming van zendingen van gevoelige goederen (alcohol, tabak, vlees, ...). Bepaalde gevoelige goederen zijn ook uitgesloten van het systeem van de doorlopende zekerheid. Er werd ook een nieuw systeem uitgedokterd voor de berekening van het bedrag van de doorlopende zekerheid. Tenslotte is er ook nog het project voor het informatiseren van het communautair douanevervoer.

Die remedies kunnen in zekere mate de fraude indijken. Het zijn echter slechts pleisters op een houten been. Heel het systeem moet worden herdacht of zelfs afgeschaft.

3. *Landbouwfraude*

Aangezien de landbouwfraude nog uitgebreid aan bod komt, volgen hier enkele korte bedenkingen.

De communautaire fraude met landbouwprodukten gebeurt met het oog op het ontwijken van hoge invoerrechten of het ten onrechte opstrijken van restituties bij uitvoer. Deze fraude bestaat nog steeds in hoofdzaak uit het onttrekken aan de doorvoer. Ook andere fraudetechnieken worden toegepast. Ik denk daarbij aan het vervalsen van facturen, het aangeven onder een verkeerde benaming, het vervalsen van hoeveelheden en gewichten en het gebruik maken van ten onrechte verkregen machtigingen.

Valse facturen en hoeveelheden zijn klassiekers waartegen op een normale manier door de controle- en opsporingsdiensten moet worden gestreden. De verkeerde benamingen die logischerwijs bij een fysieke verificatie aan het licht moeten komen, worden echter in de hand gewerkt door de wetgeving ter zake.

B. BESTRAFFING VAN FRAUDE EN INVORDERING VAN ONTDOKEN BELASTINGEN

Opsporing en vaststelling van de fraude is één aspect van de fraudebestrijding, bestraffing van die fraude en invordering van de ontdoken belastingen vormen een ander aspect.

In de praktijk moeten we vaststellen dat het niet altijd mogelijk is om in de gevallen waarin fraude werd vastgesteld de fraudeurs daadwerkelijk te bestraffen en de ontdoken belasting effectief te innen. Het is trouwens een utopie te denken dat zulks ooit het geval zal zijn. Daar zijn verschillende oorzaken voor : feiten kunnen verjaren, daders kunnen al dan niet gewild onvermogen zijn of worden, zij kunnen met de noorderzon verdwijnen, het kan gaan om firma's die opgestart zijn met het oog op de fraude en die bij de ontdekking van die fraude ophouden te bestaan. In een aantal gevallen betreft het niet in

personnes qui ne sont pas établies dans notre pays et à l'égard desquelles l'administration peut par conséquent plus difficilement agir.

La découverte de la fraude est cependant toujours intéressante : elle permet de mettre à nu le mécanisme de la fraude et de prendre des mesures visant à améliorer la lutte dans l'avenir.

Le règlement des infractions constatées implique toujours deux actions : d'une part la répression, et d'autre part le recouvrement des taxes en jeu.

Il est sans doute utile de signaler que les moyens que l'administration des douanes et accises peut mettre en œuvre pour recouvrer les taxes sont les mêmes dans le cas de la fraude commise dans le domaine des impôts nationaux (accises) que dans le cas de la fraude commise dans le domaine des ressources propres de la communauté européenne. En ce qui concerne la répression, il n'est pas non plus fait de distinction entre les impôts nationaux et les ressources propres de la CE. Comme son intitulé le laisse d'ailleurs supposer, la loi générale sur les douanes et les accises, sur laquelle sont fondés le recouvrement et la répression, ne fait aucune distinction.

Tant en ce qui concerne le recouvrement des taxes en jeu qu'en ce qui concerne le recouvrement des amendes fiscales, l'Administration a plusieurs privilèges qui doivent lui permettre de percevoir plus aisément ces sommes.

En vue du recouvrement des taxes, l'Administration peut grever d'une hypothèque légale les biens immobiliers de celui qui a une dette fiscale. L'Administration a également un privilège général sur tous les biens meubles du redevable et a en outre un privilège particulier sur les biens qui se trouvent dans un entrepôt.

En vue du recouvrement des amendes fiscales, l'Administration peut, moyennant autorisation du tribunal, grever d'une hypothèque les biens de la personne à l'encontre de laquelle des procès-verbaux ont régulièrement été établis pour fraude en matière de douane.

Dans la pratique, force est toutefois de constater que ces privilèges — à l'exclusion du privilège spécial dont bénéficient les biens entreposés — ou l'hypothèque légale n'offrent pratiquement aucune garantie quant à la perception effective des dettes.

Les auteurs ne possèdent généralement pas de biens immobiliers et, en cas de concours avec d'autres privilèges, l'administration ne pourra exercer son privilège, étant donné que les fonds disponibles auront déjà été versés à d'autres créanciers privilégiés mieux placés.

Il convient toutefois de signaler que par suite d'une récente modification de la loi générale en matière de douanes et accises, l'administration peut actuellement répéter les peines prononcées sur des personnes morales.

ons land gevestigde daders waarop de Administratie bijgevolg minder vat heeft.

Ontdekking van de fraude heeft echter steeds het voordeel dat het fraudemechanisme wordt blootgelegd en maatregelen kunnen worden genomen naar de toekomst toe.

De afhandeling van de vastgestelde overtredingen omvat steeds twee zaken : enerzijds de bestraffing en anderzijds de vordering van de in het spel zijnde belastingen.

Wellicht is het nuttig erop te wijzen dat zowel voor de fraude op gebied van de nationale belastingen (accijnzen) als inzake eigen middelen van de Europese gemeenschap, de Administratie der douane en accijnzen dezelfde middelen kan aanwenden om de belastingen in te vorderen. Ook inzake bestraffing wordt geen onderscheid gemaakt tussen nationale belastingen en eigen middelen van de EG. De algemene wet inzake douane en accijnzen op basis waarvan de invordering en de bestraffing gebeurt, maakt zoals de titel van de wet trouwens laat veronderstellen, geen enkel onderscheid.

Zowel met het oog op de invordering van de in het spel zijnde belastingen als met het oog op de invordering van de geldstraffen beschikt de Administratie over een aantal voorrechten die haar moeten toelaten om deze beter te kunnen innen.

Met het oog op de invordering van de belastingen kan de Administratie een wettelijke hypotheek nemen op de onroerende goederen van degene die een belastingschuld heeft. Tevens beschikt de Administratie over een algemeen voorrecht op alle roerende goederen van de belastingplichtige en heeft zij daarenboven een bijzonder voorrecht op goederen die zich in een entrepot bevinden.

Met het oog op de invordering van de geldstraffen kan de administratie mits machtiging van de rechtbank een hypotheek nemen op de goederen van de personen ten laste van wie een regelmatig proces-verbaal wegens een fraude inzake douane werd opgesteld.

In de praktijk wordt echter vastgesteld dat die voorrechten — met uitzondering van het bijzonder voorrecht op goederen in entrepot — of de wettelijke hypotheek weinig of geen zekerheid bieden dat de schulden inderdaad zullen worden geïnd.

Meestal hebben de daders geen onroerende goederen en komt het voorrecht van de Administratie bij samenloop met andere voorrechten niet aan de orde aangezien de voorhanden zijnde gelden reeds aan beter geplaatste bevoorrechte schuldeisers werden betaald.

Wel kan worden gemeld dat door een recente wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen de Administratie thans ook de mogelijkheid heeft om de uitgesproken straffen te verhalen op rechtspersonen.

Les infractions ou les irrégularités constatées peuvent faire l'objet de traitements différenciés.

La majeure partie d'entre elles font l'objet d'une transaction.

L'administration des douanes et accises a en effet la possibilité, pour autant qu'il ne s'agisse pas de fraude caractérisée, de conclure avec les auteurs, afin de régler la contravention, une transaction prévoyant, outre le paiement des taxes, une réduction de l'amende. Cette réduction sera fonction de la gravité de l'infraction. Dans certains cas, l'amende pourra même être supprimée.

Si aucune transaction ne peut être conclue, le juge répressif sera saisi de l'affaire, ce qui donnera lieu à l'imposition des amendes légales. L'amende sera fonction des taxes éludées (en général, multipliées par dix) ou fonction de la valeur des biens concernés par la fraude (biens interdits — deux fois la valeur). Les biens et les moyens de transport utilisés seront confisqués et les contrevenants pourront encourir une peine d'emprisonnement de quatre mois à un an.

Il convient de relever à cet égard que c'est à l'administration des douanes et accises qu'appartient l'initiative d'intenter l'action auprès du juge répressif et qu'elle n'est pas obligée de déposer plainte auprès du parquet en vue d'exercer des poursuites pénales (cf. TVA).

L'action en paiement des impôts sera introduite en même temps que l'action afférente aux peines auprès du juge répressif.

L'Administration peut également récupérer les taxes en question en intentant une action civile. Cela peut être le cas si les faits sont prescrits au pénal ou si aucun acte punissable pénalement n'a été posé, si bien qu'il n'y a qu'à exiger le paiement des taxes en question.

D'une part (en cas de prescription des faits au pénal), l'administration peut introduire une action civile pendant une période de trente ans (délai de prescription au civil) et d'autre part (si aucun acte punissable au regard du droit pénal n'a été posé), en cas de refus d'acquitter les taxes, une contrainte peut être décernée dans le délai légal prévu à cet effet, délai qui est de trois mois à compter du jour où la dette douanière devient exigible.

Bien que le nombre de cas dont les tribunaux sont saisis soit, en pourcentage, peu élevé par rapport au nombre d'affaires qui se règlent par transaction, l'Administration constate que les procédures judiciaires doivent être ouvertes de plus en plus fréquemment ou que des contraintes doivent être décernées pour imposer le paiement des taxes en jeu.

Il est de plus en plus fréquent que l'on fasse opposition aux invitations à payer les taxes.

Dans un certain nombre de cas, cela est compréhensible parce que les personnes redevables de la

De vastgestelde overtredingen of onregelmatigheden kunnen op verschillende wijzen worden afgehandeld.

Het grootste gedeelte wordt in der minne afgehandeld.

De Administratie der douane en accijnzen beschikt immers over de mogelijkheid om voor zover het geen gekarakteriseerde fraude betreft, tot afhandeling van de overtreding met de daders een overeenkomst te treffen waarbij naast de betaling van de belastingen ook een verminderde boete wordt gevorderd. Die verminderde boete wordt bepaald in functie van de ernst van de overtreding of kan in bepaalde gevallen zelfs volledig worden weggelaten.

Indien geen minnelijke regeling kan worden getroffen zal de zaak bij de strafrechter aanhangig worden gemaakt wat aanleiding zal geven tot het opleggen van de wettelijk voorziene boetes. De boete wordt bepaald in functie van de ontdoken belastingen (meestal tienmaal) of in functie van de waarde van gefraudeerde goederen (verboden goederen — tweemaal de waarde). Daarnaast worden de gefraudeerde goederen en de gebruikte vervoermiddelen verbeurdverklaard en kunnen de overtreders een gevangenisstraf oplopen van vier maanden tot een jaar.

Opmerkelijk detail daarbij is dat de Administratie der douane en accijnzen het initiatief neemt om de vordering bij de strafrechter in te leiden en niet verplicht is om klacht neer te leggen bij het parket met het oog op strafvorderingen (cf. BTW).

De vordering tot betaling van de belastingen wordt tegelijkertijd met de vordering voor de straffen bij de strafrechter aanhangig gemaakt.

De Administratie kan de in het spel zijnde belastingen ook via een burgerlijke weg vorderen. Zulks kan het geval zijn indien de feiten strafrechtelijk zijn verjaard of indien er geen strafrechtelijk vervolgbare handeling is gesteld zodat enkel de in het spel zijnde belastingen moeten worden gevorderd.

Eenzijds (bij strafrechtelijke verjaring van de feiten) kan de administratie een burgerlijke vordering inleiden gedurende een periode van 30 jaar (burgerlijke verjaringstermijn) en anderzijds (wanneer geen strafrechtelijk vervolgbare handeling is gesteld) kan bij niet-vrijwillige betaling van de belastingen een dwangbevel worden opgemaakt binnen de daartoe voorziene wettelijke termijn van 3 jaar te rekenen vanaf het opeisbaar worden van de belastingsschuld.

Alhoewel het aantal gevallen dat bij de rechtbank wordt ingeleid procentueel klein is in verhouding tot het aantal zaken dat transactioneel wordt afgehandeld, stelt de Administratie vast dat steeds vaker gerechtelijke procedures moeten worden opgestart of dwangbevelen moeten worden opgesteld om de betaling van de in het spel zijnde belastingen af te dwingen.

Steeds vaker wordt bezwaar aangetekend tegen de uitnodigingen tot betaling van de belastingen.

In een aantal gevallen is zulks begrijpelijk omdat de personen die op basis van de communautaire wet-

taxe sur la base de la législation communautaire, sont parfois elles-mêmes victimes de fraude commise par des tiers ou ignoraient complètement que les documents qui leur ont été soumis étaient faux ou imprécis.

Des exemples typiques sont le non-apurement des documents T ou les recouvrements *a posteriori* en matière d'origine (exemples : fraudes de cigarettes — lait en poudre — télévisions turques — autoradios indonésiens — jus d'orange en provenance d'Israël).

Les principales « victimes » en la matière sont les expéditeurs en douane, qui ont établi et signé les déclarations pour leur client et sont dès lors co-responsables du paiement des taxes au même titre que leur client. Dans un certain nombre de cas (faillite du client, les auteurs réels de la fraude n'ont pas été trouvés, par exemple en matière de CD) le seul redevable de la taxe est l'expéditeur en douane.

Dans de nombreux cas, il s'agit en outre de clients étrangers (le port d'Anvers est un port de transit), ce qui constitue un obstacle supplémentaire au recouvrement des taxes à la charge du commettant étranger de l'expéditeur en douane.

En pareils cas, l'Administration ne peut toutefois rien faire d'autre que de procéder au recouvrement des impôts. Il est compréhensible que cela soit pénible pour les déclarants de bonne foi, mais « *dura lex sed lex* » (« La loi est dure, mais elle est la loi »).

Même en cas de fraude active, les fraudeurs tentent de faire traîner la procédure le plus longtemps possible jusqu'à ce qu'il y ait prescription pénale et qu'ils ne puissent dès lors plus être punis.

Qui plus est, la législation offre aux intéressés de plus en plus de possibilités d'introduire des recours contre des décisions de l'Administration (droit de recours prévu par le Code civil et la loi relative à la publicité de l'administration). Ces possibilités supplémentaires offertes aux déclarants ou aux fraudeurs de mauvaise foi d'introduire des réclamations constituent autant de possibilités de faire traîner les choses.

Pour livrer ces batailles juridiques qui prennent de plus en plus d'ampleur, l'Administration a besoin de fonctionnaires-juristes au sein des services chargés d'instruire ces dossiers (directions régionales). Force est malheureusement de constater qu'il n'y a pas de juristes au sein des services où ils seraient indispensables (par exemple, à la direction régionale des douanes à Anvers, où sont localisés 70 % des cas de fraude en matière de ressources propres). Cette situation résulte, d'une part, du manque de fonctionnaires-juristes au sein de l'Administration des douanes et acises et, d'autre part, du mode de nomination et de promotion des agents au sein du ministère des Finances.

Bien que l'Administration dispose donc d'un certain nombre de moyens pour obtenir, une fois la fraude établie, le paiement des montants en jeu par le biais d'une décision de justice ou d'un autre titre

geving moeten aangesproken worden tot betaling van de belastingen somtijds zelf het slachtoffer zijn van de door derden gepleegde fraude of volledig onwetend waren betreffende de valsheid of de onjuistheid van de door hen voorgelegde documenten.

Typische voorbeelden daarvan vormen de niet-zuivering van T-documenten of de navorderingen inzake oorsprong (voorbeelden : sigarettenfraudes — melkpoeder — Turkse televisies — Indonesische autoradio's — sinaasappelsap uit Israël).

De belangrijkste « slachtoffers » hiervan zijn de douane-expediteurs die de aangiften hebben opgesteld en ondertekend voor hun cliënt en aldus aansprakelijk zijn voor de betaling van de belastingen, samen met hun cliënt. In een aantal gevallen (faillissement van de cliënt, werkelijke daders van de fraude worden niet gevonden bijvoorbeeld inzake CD) blijft enkel de douane-expediteur over als belastingsschuldige.

In veel gevallen betreft het voorts buitenlandse cliënten (de Antwerpse haven is een doorvoerhaven) wat een bijkomende hindernis vormt voor de vordering van de belastingen ten laste van de buitenlandse opdrachtgever van de douane-expediteur.

De Administratie kan in dergelijke gevallen echter niets anders dan overgaan tot de invordering van de belastingen. Dat zulks hard aankomt voor bona fide aangevers is begrijpelijk maar « *dura lex sed lex* ».

Ook in gevallen van daadwerkelijke fraude trachten de fraudeurs de procedure zolang mogelijk te rekken tot de strafrechtelijke verjaring is ingetreden en bijgevolg geen bestraffing meer mogelijk is.

Daarenboven voorziet de wetgeving in steeds meer mogelijkheden voor de betrokkenen om beroep aan te tekenen tegen beslissingen van de Administratie (recht van beroep in het Burgerlijk Wetboek en Wet openbaarheid bestuur). Dergelijke bijkomende mogelijkheden tot het aantekenen van bezwaar betekenen in hoofde van mala fide aangevers of van fraudeurs een bijkomende mogelijkheid om de zaken op de lange baan te schuiven.

Bij deze steeds groter wordende juridische geschillen heeft de Administratie nood aan ambtenaren-juristen op de diensten die belast zijn met de behandeling van de gerechtszaken (gewestelijke directies). Spijtig genoeg moet men vaststellen dat op diensten waar dergelijke ambtenaren onontbeerlijk zijn (bijvoorbeeld gewestelijke directie der douane te Antwerpen waar 70 % van de fraudegevallen inzake eigen middelen zich situeren) geen juristen aanwezig zijn. Zulks is het gevolg van enerzijds het gebrek aan ambtenaren-juristen binnen de Administratie der douane en accijnzen en anderzijds de wijze waarop binnen het Ministerie van Financiën ambtenaren worden benoemd en bevorderd.

Alhoewel de Administratie dus over een aantal middelen beschikt om, eens de fraude is vastgesteld, de betaling van de in het spel zijnde bedragen af te dwingen door middel van een rechterlijke uitspraak

exécutoire et bien qu'elle dispose d'un certain nombre de privilèges, il ne faudrait pas croire que les montants en jeu sont toujours effectivement payés.

C'est ce qui apparaît du reste lorsque l'on compare les montants fraudés avec les montants effectivement récupérés (voir les chiffres du rapport annuel de 1995, p. 26).

La commission de l'Union européenne et la Cour des comptes européenne veillent attentivement au recouvrement et au paiement des ressources propres.

En ce qui concerne le contrôle de la lutte contre la fraude et le recouvrement, le règlement 1552/89 du Conseil du 29 mai 1989 relatif au système des ressources propres des Communautés contient deux innovations très importantes :

1. l'article 6, 2b, a instauré une comptabilité séparée dans laquelle doivent être inscrits tous les droits fixés mais non perçus. Cela permet de se faire, au fil du temps, une idée exacte des ressources propres non recouvrées;

2. l'article 6, 3, dernier alinéa, sur la base duquel tous les cas de fraude et toutes les irrégularités portant sur des droits dont le montant excède 10 000 écus, doivent être communiqués à la Commission dès l'ouverture de l'enquête. De cette manière, la Commission est immédiatement informée des enquêtes qui sont ouvertes à propos de cas de fraude tout de même substantiels.

La Belgique a immédiatement pris les mesures nécessaires à l'exécution du règlement et conservé les données à partir du 1^{er} janvier 1990.

Les cas de fraude importants doivent être communiqués tous les six mois. Les premières informations communiquées concernaient les enquêtes ouvertes au cours du second semestre de l'année 1989. Entre cette première communication et le 1^{er} janvier 1996, la Belgique a fait état de 609 cas de fraude (ce qui représente 9 % de l'ensemble des cas communiqués par les douze Etats membres). Sur ces 609 cas, 216 sont encore poursuivis par les douanes et 14 par le ministère des Affaires économiques. Le montant total des droits impayés atteignait, au 1^{er} janvier 1996, 3 899 505 210 francs pour les cas relevant des douanes et 715 943 513 francs pour ceux relevant du ministère des Affaires économiques.

En ce qui concerne la comptabilité B séparée, il convient de signaler que les cas de fraude importants y figurent également dès lors que la dette a été déterminée définitivement.

	(en francs)	
	Au 01.01.1995	Au 01.01.1996
Droits d'entrée	750 179 884	3 241 560 022
Droits antidumping	167 240 767	226 213 277
Droits CECA	0	134 996
Prélèvements	603 064 182	603 103 378
Total	1 520 484 833	4 071 011 673

of een andere uitvoerbare titel en ondanks het feit dat zij over een aantal voorrechten beschikt, betekent zulks evenwel nog niet dat de in het spel zijnde bedragen ook effectief worden betaald.

Een en ander komt trouwens tot uiting bij vergelijking van enerzijds de ingevolge fraude ontdoken bedragen en anderzijds de werkelijk gerecupereerde bedragen (cf. cijfers jaarverslag van 1995 — blz. 26).

Op de invordering en betaling van de eigen middelen wordt nauwlettend toegezien door de Commissie van de EG en door de Europese Rekenkamer.

Wat het toezicht op de bestrijding van de fraude en de invordering betreffen bevat de Verordening 1552/89 van de Raad van 29 mei 1989 betreffende het stelsel van de eigen middelen van de Gemeenschappen twee zeer belangrijke innovaties :

1. artikel 6, 2b, creëerde een afzonderlijke boekhouding waarin alle vastgestelde, maar niet geïnde rechten moesten worden opgenomen. Op die wijze kreeg men na verloop van tijd een exact beeld van de niet ingevorderde eigen middelen;

2. artikel 6, 3, laatste alinea : op grond hiervan moeten alle fraudegevallen en onregelmatigheden waarmee rechten ten bedrage van meer dan 10 000 Ecu zijn gemoeid, aan de Commissie worden medegedeeld, vanaf het ogenblik dat het onderzoek wordt gestart. Op die wijze krijgt men *ab initio* kennis van de opgestarte onderzoeken die betrekking hebben op toch wel aanzienlijke gevallen.

België heeft onmiddellijk de nodige maatregelen getroffen ter uitvoering van de Verordening en de gegevens bijgehouden vanaf 1 januari 1990.

De belangrijke fraudegevallen, moeten om de zes maanden worden medegedeeld. De eerste mededeling had betrekking op de in het tweede semester van 1989 gestarte onderzoeken. Tot op 1 januari 1996 deelde België 609 gevallen mee (dit is ten opzichte van het totaal van de 12 Lid-Staten 9 %). Daarvan zijn er 216 nog in behandeling bij de douane en 14 bij het Ministerie van economische zaken. De totale schuld bedroeg op 1 januari 1996 in totaal 3 899 505 210 frank bij de douane en 715 943 513 frank bij economische zaken.

Wat de afzonderlijke boekhouding B betreft moet opgemerkt worden dat de belangrijke fraudegevallen, eenmaal de schuld definitief is vastgesteld, ook worden opgenomen in die afzonderlijke boekhouding B.

	(in franken)	
	Op 01.01.1995	Op 01.01.1996
Invoerrechten	750 179 884	3 241 560 022
Antidumpingrechten	167 240 767	226 213 277
EGKS-rechten	0	134 996
Heffingen	603 064 182	603 103 378
Totaal	1 520 484 833	4 071 011 673

Environ un milliard est inscrit dans la comptabilité B tenue au ministère des Affaires économiques (prélèvements jusqu'au 1^{er} janvier 1994).

La part belge du solde restant à percevoir dans les douze Etats membres est d'environ 12 %.

La croissance des montants constatée en 1995 est due au fait que plusieurs enquêtes relatives à des cas de fraude importants ont été achevées cette année-là, ce qui a permis de fixer définitivement les droits et de les comptabiliser.

Lorsqu'on compare le montant sur lequel portent les cas de fraude importants (3,9 milliards de francs) avec le montant figurant dans la comptabilité B (4,1 milliards de francs), on ne peut que constater que l'essentiel de la dette est due aux grosses affaires de fraude.

Le pourcentage de litiges effectifs continue de croître.

Les recouvrements difficiles peuvent être subdivisés en deux grandes catégories, qui posent chacune des problèmes spécifiques :

- la fraude effective (abus de régimes de transit, importations clandestines ou substitutions de marchandises importées);

- les dossiers portant sur l'origine, pour lesquels le recouvrement de la taxe est contesté sur le fond et en droit par les redevables, alors que la Commission exerce des pressions sur les Etats membres afin qu'ils procèdent au recouvrement *a posteriori* parce qu'elle estime qu'une dette douanière est apparue.

Problèmes qui se posent lors du recouvrement :

1. Certains problèmes ne sont pas propres au recouvrement, mais au stade qui le précède, à savoir l'insolvabilité ou la disparition du débiteur. Les problèmes présentent l'avantage important que l'administration des douanes et accises peut engager elle-même des poursuites, de sorte qu'elle peut agir dans des délais raisonnables afin de sauvegarder ses fonds propres ou saisir le tribunal de l'affaire. Si des instructions judiciaires sont ouvertes corrélativement, l'aspect pénal prévaut souvent, de sorte que les intéressés ont le temps de faire disparaître leur patrimoine.

2. Il manque de juristes pour engager les procédures en justice, les suivre et assurer la défense des prévenus.

3. Une dette douanière n'apparaît jamais isolément : d'autres impôts nationaux sont toujours concernés. L'Administration est à présent à même de recouvrer tout ce qui a trait à une seule importation, sauf la TVA. Deux procédures analogues, une pour la douane et une autre pour la TVA, doivent toujours être engagées pour la même importation ou la même demande d'aide au recouvrement. Deux contraintes et deux procédures de recouvrement sont nécessaires pour le même fait, ce qui entraîne une perte de temps ainsi que des coûts. Ce problème pourrait être résolu de manière simple : il suffirait d'habiliter la douane à établir des contraintes dans certains cas (TVA à l'importation, recouvrement conjoint des droits et/ou des accises et de la TVA).

Bij het ministerie van economische zaken is in de aldaar gehouden boekhouding B (heffingen tot 1 januari 1994) ongeveer 1 miljard frank ingeschreven.

Het Belgisch aandeel in het nog te innen saldo in de twaalf Lid-Statens is ongeveer 12 %.

De aangroei in 1995 is te verklaren doordat in dat jaar het onderzoek van enkele belangrijke fraudegevallen werd afgesloten, zodat de rechten definitief werden vastgesteld en in de boekhouding opgenomen.

Als men de bedragen van de belangrijke fraudegevallen (3,9 miljard frank) vergelijkt met de boekhouding B (4,1 miljard frank), dan moet men vaststellen dat het grootste gedeelte van de schuld het gevolg is van belangrijke fraudezaken.

Het percentage werkelijke geschillen blijft toenemen.

De moeilijk in te vorderen gevallen kunnen ingedeeld worden in twee grote categorieën, elk met hun specifieke problemen :

- werkelijke fraude (misbruik van de doorvoerregimes, sluik invoer of substitutie van ingevoerde goederen);

- oorsprongsdossiers waar de vordering door de belastingplichtigen ten gronde en in rechte wordt betwist, terwijl de Commissie de Lid-Statens onder druk zet om na te vorderen omdat zij meent dat de douaneschuld is ontstaan.

Problemen bij de invordering :

1. Sommige problemen zijn niet eigen aan de invordering, maar aan het voorafgaande stadium namelijk onvermogen, verdwenen schuldenaar. Het grote voordeel is dat de Administratie der douane en accijnzen zelf kan vervolgen, zodat redelijk snel kan geageerd worden om eigen middelen veilig te stellen of om de zaak bij de rechtbank aanhangig te maken. Indien samenhangend gerechtelijke onderzoeken worden ingesteld, prevaleert vaak het strafrechtelijk aspect, met als gevolg dat de betrokkenen tijd krijgen hun vermogen te laten verdwijnen.

2. Er is een gebrek aan juristen om de procedures in rechte in te leiden, te volgen en te verdedigen.

3. Een douaneschuld ontstaat nooit alleen, steeds zijn andere nationale belastingen in het spel. De Administratie kan nu alles wat betrekking heeft tot één invoer invorderen, behalve de BTW. Voor dezelfde invoer of hetzelfde verzoek om bijstand bij de invordering moeten nog altijd twee gelijkaardige procedures worden gevoerd, één door de douane en één door de BTW. Twee dwangbevelen, twee invorderingsprocedures voor hetzelfde feit. Dat geeft tijdverlies en brengt kosten mee. Het probleem zou eenvoudig kunnen worden opgelost door de douane bevoegd te maken voor het opstellen van dwangbevelen in bepaalde gevallen (BTW bij invoer, gecombineerde vordering rechten en/of accijnzen en BTW).

4. L'obligation de motivation, l'obligation de notifier les possibilités de recours ont non seulement amené un surcroît de travail, mais donnent aussi lieu à des conflits de procédure, qui retardent le recouvrement et la délivrance d'un titre exécutoire.

5. La Commission a accompli des missions d'enquête dans nombre de dossiers portant sur l'origine. Elle juge si les preuves sont suffisantes et oblige les Etats membres à enregistrer et à recouvrer. Cela donne lieu ultérieurement à des contestations et à de longues procédures en justice, alors que les Etats membres étaient convaincus que ces preuves étaient insuffisantes ou qu'il s'agissait d'un cas de force majeure. Les chiffres relatifs aux dettes sont donc gonflés.

6. La législation communautaire comporte des dispositions qui incitent à la fraude.

C. LA COMMISSION D'ENQUETE DU PARLEMENT EUROPEEN SUR LA FRAUDE DOUANIERE (1)

Il s'agit de la première commission d'enquête instituée par le Parlement européen sur la base de l'article 20B du Traité de Maastricht. La Commission d'enquête examine particulièrement la fraude au transit communautaire. Les rapports successifs de la Cour des Comptes européenne ont souligné l'ampleur du phénomène. Le système de transit communautaire a été conçu pour une communauté de 6 Etats membres avec des frontières intérieures, alors que nous sommes à présent dans une communauté de 15 Etats membres sans frontières intérieures. Or, le système de transit communautaire est resté identique.

Le système de transit qui concerne les pays avec lesquels la communauté a conclu des accords a également connu une extension considérable (par exemple avec les pays de l'AELE avant l'accord sur l'espace économique européen). Le 1^{er} juillet 1996, ce système de transit commun s'étendra aux pays de Visegrad alors que personne ne connaît exactement la façon dont cela se déroulera et quelles sont les décisions politiques qui sont à la base de cette extension. Une fois l'extension du système réalisée, l'accord unanime des parties contractantes sera nécessaire afin de le modifier. Un droit de veto est donc accordé aux pays de Visegrad.

La circulation des marchandises, accompagnées des documents appropriés, est régie par le système de transit qui permet soit un paiement différé des taxes c'est-à-dire lorsque les marchandises ont atteint leur destination finale à l'intérieur de la communauté, soit une exemption de taxes si les mar-

4. De motiveringsplicht, de verplichting om kennis te geven van de beroepsmogelijkheden hebben niet alleen veel supplementair werk meegebracht, maar zijn ook een bron van proceduruetwisten, die de invordering en het bekomen van een executoriale titel vertragen.

5. In vele oorsprongsdossiers werden door de Commissie onderzoeksmissies verricht. De Commissie oordeelt dat er voldoende bewijs is en verplicht de Lid-Staten te boeken en in te vorderen. Achteraf geeft dat aanleiding tot betwistingen en langdurige procedures in rechte, terwijl de Lid-Staten ervan overtuigd waren dat die bewijzen onvoldoende waren of dat er sprake is van overmacht. Op die wijze worden de schuld cijfers aangedikt.

6. De communautaire wetgeving bevat elementen die aanzetten tot fraude.

C. DE ENQUETECOMMISSIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT OVER DOUANEFRAUDE (1)

De enquêtecommissie is de eerste die door het Europees Parlement wordt ingesteld op grond van artikel 20B van het Verdrag van Maastricht. De enquêtecommissie onderzoekt vooral de fraude bij transit door de gemeenschap. De opeenvolgende verslagen van de Europese Rekenkamer hebben de omvang van het verschijnsel onderstreept. De transitregeling is ontworpen voor een gemeenschap met 6 Lid-Staten met binnengrenzen, terwijl er nu een gemeenschap is ontstaan met 15 Lid-Staten zonder binnengrenzen. De communautaire transitregeling is evenwel dezelfde gebleven.

De transitregeling met betrekking tot de landen waarmee de gemeenschap overeenkomsten heeft gesloten, heeft eveneens een aanzienlijke uitbreiding gekend (bijvoorbeeld met de EVA-landen, vóór het akkoord over de Europese Economische Ruimte). Op 1 juli 1996 zal die transitregeling worden uitgebreid tot de Visegrad-landen, maar niemand weet precies hoe dat in zijn werk zal gaan en welke politieke beslissingen aan de basis liggen van die uitbreiding. Zodra de regeling is uitgebreid, zal het eenparig akkoord van de overeenkomstsluitende partijen nodig zijn om ze te wijzigen. Aan de Visegrad-landen wordt dus in feite een vetorecht toegekend.

Het verkeer van goederen met de nodige begeleidingsdocumenten wordt geregeld door de transitregeling, die het mogelijk maakt hetzij de betaling van de heffingen uit te stellen tot het ogenblik dat de goederen hun eindbestemming binnen de gemeenschap hebben bereikt, hetzij een vrijstelling van hef-

(1) Exposé fait le 28 mai 1996 devant le Comité d'avis par M. Tomlinson, président de la commission d'enquête du Parlement européen.

(1) Uiteenzetting voor het Adviescomité op 28 mei 1996 door de heer Tomlinson, Voorzitter van de Enquêtecommissie over douanefraude in het Europees Parlement.

chandises sont ensuite exportées de la communauté (ce qui peut parfois prendre des mois). L'exportation de marchandises exemptées de taxes, n'est certifiée que par l'apposition d'un cachet sur la copie du document qui accompagne les marchandises. Ce cachet peut être falsifié, volé ou bien utilisé de manière abusive. Dans les trois cas, il y a fraude au budget communautaire (droits d'importation de l'UE) mais les Etats membres sont également lésés puisque des droits sont éludés au niveau national (accises et TVA). Le système de transit communautaire repose donc sur un simple cachet qui peut être falsifié ou utilisé de manière abusive. Or, ce système concerne 18 millions de mouvements de marchandises par an. Le montant fiscal moyen couvert par le certificat T1 est de 25 000 écus. Le montant fiscal total couvert par ce système papier est donc de dix-huit millions x 25 000 soit 450 000 millions d'écus. Or, il faut parfois des mois pour comparer la 5^e copie avec l'original et ce n'est que lorsque les deux ne correspondent pas qu'un problème est détecté. Bien souvent il est alors trop tard pour agir car les marchandises sont déjà entrées dans la circulation communautaire sans que des taxes aient été payées. En ce qui concerne les cigarettes, par exemple, le montant moyen de taxes à payer sur une cargaison de cigarettes, transportée par camion, en transit via Anvers vers le Maroc, est d'à peu près un million d'écus.

Or, nombre de véhicules entrent frauduleusement dans la communauté. Ainsi, 25 % de toutes les cigarettes vendues en Espagne proviennent de la contrebande (15 % en Italie et 10 % en Allemagne). Le rapport de 1995 de l'UCLAF souligne que les bénéfices provenant de la contrebande sont disproportionnés par rapport aux risques d'être pris ou d'être soumis à des sanctions. Le jeu en vaut donc largement la chandelle ce qui explique l'intervention croissante de la criminalité organisée dans ce domaine. Or, la réponse de la communauté et des Etats membres n'est pas appropriée. Il faudrait procéder à une analyse exhaustive des systèmes de transit et des buts poursuivis et proposer des réformes simples qui peuvent être réalisées. L'informatisation ne résoudra pas tout et nous devons donc examiner des solutions alternatives. Il faut spécifier des parcours, des points de sortie, utiliser des satellites ainsi que des cartes intelligentes pour des produits sensibles. Comme il a été rappelé plus haut, le montant fiscal moyen couvert par le système est donc de 450 000 millions d'écus. Même si le système s'avère fiable à 99 %, le pourcent éludé représente tout de même une somme de 4,5 millions d'écus (1 milliard en ressources propres, 3 milliards de pertes en TVA et accises pour les Etats membres). L'enjeu est donc

fingen te verlenen indien de goederen vervolgens uit de gemeenschap worden uitgevoerd (wat soms maanden kan duren). De uitvoer van goederen die vrijgesteld zijn van heffingen, wordt uitsluitend bevestigd door het aanbrengen van een stempel op het afschrift van het begeleidingsdocument bij de goederen. Die stempel kan worden vervalst, hij kan gestolen zijn of er kan misbruik van worden gemaakt. In drie gevallen is er sprake van fraude ten nadele van de Gemeenschapsbegroting (invoerrechten van de EU), maar ook de Lid-Statens wordt nadeel berokkend, aangezien op nationaal niveau eveneens rechten worden ontweken (accijnzen en BTW). De communautaire transitregeling berust dus louter op het aanbrengen van een stempel die vervalst kan zijn of waarvan misbruik kan worden gemaakt. Die regeling heeft evenwel betrekking op 18 miljoen bewegingen van goederen per jaar. Het gemiddelde bedrag aan belasting dat wordt gedekt door het certificaat T1 beloopt 25 000 ecu. Het totale fiscale bedrag dat via deze papieren regeling wordt behandeld, bedraagt dus 18 miljoen x 25 000 = 450 000 miljoen ecu. Soms verstrijken er evenwel verscheidene maanden vooraleer het vijfde afschrift wordt vergeleken met het oorspronkelijk document en pas wanneer blijkt dat die twee niet overeen stemmen, wordt duidelijk dat er een probleem is. Vaak is het dan al te laat om te handelen, want de goederen zijn dan reeds opgenomen in het goederenverkeer binnen de gemeenschap, zonder dat heffingen zijn betaald. Met betrekking tot sigaretten bijvoorbeeld beloopt het gemiddelde bedrag aan heffingen dat moet worden betaald over een lading sigaretten die per vrachtwagen in transit via Antwerpen naar Marokko wordt vervoerd, ongeveer 1 miljoen ecu.

Veel van die vrachtwagens komen evenwel op frauduleuze wijze binnen in de gemeenschap. Zo zijn 25 % van alle sigaretten die in Spanje worden verkocht, afkomstig uit de smokkelhandel (15 % in Italië en 10 % in Duitsland). Het verslag van de coördinatiegroep voor de fraudebestrijding UCLAF onderstreept dat de winsten uit de smokkelhandel buiten verhouding zijn in vergelijking met het risico om betrapt of gestraft te worden. Het loont dus zeker de moeite, wat meteen een verklaring is voor de toenemende inmenging van de georganiseerde misdaad op dit gebied. Het antwoord van de gemeenschap en van de Lid-Statens is evenwel niet afdoende. Er moet een volledige analyse worden gemaakt van alle transitregelingen en van de nagestreefde doelstellingen. Vervolgens moeten eenvoudige en uitvoerbare hervormingen worden voorgesteld. Aangezien de informatisering niet alles kan oplossen, moeten we andere oplossingen zoeken. Er moeten trajecten worden opgelegd en vaste punten om de Gemeenschap te verlaten en voor risicoproducten moeten satellieten en chipkaarten worden gebruikt. Zoals hierboven in herinnering is gebracht, heeft de regeling betrekking op een gemiddeld belastingbedrag van 450 000 miljoen ecu. Zelfs indien de regeling voor 99 % betrouwbaar is, vertegenwoordigt het percent aan ontweken belasting nog een bedrag van 4,5 miljard ecu

de taille et une coopération renforcée s'impose avec les différents Etats membres.

D. ECHANGE DE VUES ⁽¹⁾

Le rapporteur fait observer que l'Administration des douanes et accises avait mis en garde, dès avant l'entrée en vigueur du marché intérieur le 1^{er} janvier 1993, quant aux conséquences de la suppression des frontières intérieures de l'Union européenne au cas où aucune mesure d'accompagnement ne serait prise. C'est ainsi qu'à la suite de la réduction du nombre de douaniers, il serait plus difficile d'effectuer un contrôle efficace de la circulation des marchandises.

Comment l'Administration des douanes et accises s'y est-elle préparée ? A-t-on procédé à une analyse du problème et quelles mesures rectificatives ont éventuellement été prises ?

On n'accorde aucune attention, au niveau européen, à l'élaboration de mécanismes de contrôle adaptés. On partait en effet du principe qu'aucune fraude ne serait possible dans la Communauté européenne si les frontières extérieures faisaient l'objet d'un contrôle suffisant.

Ce principe s'est avéré utopique. L'Administration a alors chargé des groupes spéciaux de douaniers d'effectuer des analyses du risque, qui ont révélé les secteurs et/ou produits « sensibles », qui ont ensuite fait l'objet de contrôles sélectifs.

Il est impossible d'effectuer des contrôles plus étendus en raison du manque de personnel, étant donné que l'on a réduit le nombre de douaniers après la suppression des frontières intérieures. On propose une solution qui consisterait à faire quand même accompagner les marchandises de documents, et ce tant en trafic national qu'en trafic intracommunautaire, tout en se rendant compte que cette solution va à l'encontre du principe de la libre circulation des marchandises.

C'est dans le cadre de la Convention de Naples de 1967 qu'a été institué le Groupe assistance mutuelle (GAM), qui assurait l'échange d'informations douanières entre les fonctionnaires des Etats membres de la Communauté européenne. Un groupe de travail, spécial, GAM '92 a été créé en vue d'étudier les problèmes liés à la suppression des frontières intérieures (le 1^{er} janvier 1993). Ce groupe de travail est parvenu à un accord sur des solutions éventuelles, mais les réformes que le traité de Maastricht a apportées au niveau de la structure de la coopération entravent quelque peu le bon fonctionnement de ce groupe.

⁽¹⁾ Les questions et observations des membres figurent en italiques, les réponses des experts en romaines.

(1 miljard aan eigen middelen, 3 miljard derving van BTW en accijnzen voor de Lid-Staten). De uitdaging is dus enorm en vereist een versterkte samenwerking met de verschillende Lid-Staten.

D. GEDACHTEWISSELING ⁽¹⁾

De rapporteur merkt op dat reeds vóór de inwerkingtreding van de interne markt op 1 januari 1993, de Administratie der Douane en Accijnzen waar-schuwde voor de gevolgen van het wegvallen van de EU-binnengrenzen indien er geen begeleidende maatregelen zouden getroffen worden. Zo zou bijvoorbeeld door het verminderen van het aantal douaniers een doelmatige controle van het goederenverkeer bemoeilijkt worden.

Hoe heeft de Administratie der Douane en Accijnzen zich daarop voorbereid ? Is er een probleemanalyse geweest en, in voorkomend geval, welke acties werden er genomen ter correctie ?

Op Europees niveau is er geen aandacht besteed aan aangepaste controlemechanismen. Het uitgangspunt was dat er in de Europese Gemeenschap geen fraude mogelijk zou zijn op voorwaarde dat de buitengrenzen voldoende gecontroleerd zouden worden.

Dit uitgangspunt is utopisch gebleken. De Administratie heeft dan speciale groepen douaniers risicoanalyses laten uitvoeren waardoor fraudegevoelige sectoren en/of produkten zichtbaar werden, waarop dan selectieve controles werden uitgevoerd.

Uitgebreidere controles zijn niet mogelijk door personeelstekort : naar aanleiding van het wegval-len van de binnengrenzen werd het aantal douaniers verminderd. Een oplossing die wordt gesuggereerd, is dat bij zowel nationaal als intracommunautair vervoer de goederen toch van documenten zouden vergezeld zijn. Men beseft wel dat dit indruist tegen het principe van het vrije verkeer van goederen.

Naar aanleiding van de Conventie van Napels van 1967 werd de Groupe assistance mutuelle (GAM) opgericht die zorgde voor een informatieuitwisseling op douanegebied tussen ambtenaren van de EG-Lid-Staten. Om de problemen die de afschaffing van de binnengrenzen (op 1 januari 1993) met zich zou brengen te onderzoeken, werd een speciale werkgroep GAM '92 opgericht. In die werkgroep werd een akkoord bereikt over eventuele oplossingen, maar de hervormingen die aangebracht werden door het Verdrag van Maastricht op gebied van de structuur van de samenwerking belemmeren enigszins de verdere goede werking van die groep.

⁽¹⁾ De vragen en opmerkingen van de leden worden cursief weergegeven. De antwoorden van de deskundigen volgen in normaal karakter.

Les expériences de l'Administration sur le plan de la coopération internationale, notamment avec l'UCLAF (Unité de coordination de la lutte antifraude) et Europol.

Sur le plan administratif, la coopération se déroule sans aucun problème, y compris en ce qui concerne l'UCLAF. La coopération s'avère plus malaisée avec trois Etats membres, parce que les services correspondants y ont une organisation policière et non administrative, comme en Belgique. Ces différences de compétences obligent la Belgique à faire intervenir d'autres services, ce qui représente une perte de temps. Un élargissement des compétences de l'Administration constituerait une solution à cet égard.

En ce qui concerne la coopération avec Europol, des difficultés subsistent en raison des divergences de vues des Etats membres quant aux compétences précises de ce service.

Le rapport annuel de l'Administration des Douanes et Accises indique qu'en 1994, les marchandises introduites en fraude en Belgique ont représenté une valeur totale de 40 milliards de francs. Il s'agissait essentiellement de cigarettes, de produits agricoles et de textiles, entrés principalement par les ports d'Anvers et de Zeebrugge et par l'aéroport de Zaventem. Des mesures supplémentaires ont-elles été prises dans ces trois sites en vue d'endiguer ce flux de marchandises ?

Si toutes les mesures possibles ont été prises pour permettre de procéder à des contrôles renforcés, la collaboration avec certains pays tiers laisse toutefois à désirer (c'est ainsi que l'envoi ou la demande de documents destinés au contrôle prend trop de temps pour être efficace).

Tension entre la libre circulation des marchandises et les intérêts financiers de la Communauté européenne. Quel choix faudrait-il faire ?

Il s'agit d'un choix qui doit se faire au niveau politique.

Remèdes pour éviter que la législation communautaire reste propice à la fraude.

Une bonne législation devrait tendre davantage à prévenir la fraude, de manière à ce que la lutte contre celle-ci n'exige qu'un effort minimal. Une simplification radicale de la législation communautaire constituerait un progrès appréciable dans ce domaine.

De ervaringen van de Administratie op het vlak van de internationale samenwerking, meer bepaald met UCLAF (Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude, de anti-fraude-eenheid van de Europese Commissie) en Europol.

Op administratief vlak verloopt de samenwerking vlot, ook wat UCLAF betreft. De samenwerking met drie Lid-Statens verloopt echter omslachtig omdat de corresponderende diensten daar politieel werken en niet administratief zoals in België. Door die verschillen in bevoegdheden moeten aan Belgische zijde bijkomende diensten ingeschakeld worden, wat tijdverlies betekent. Een uitbreiding van de bevoegdheden van de Administratie zou daar een oplossing bieden.

Voor wat betreft de samenwerking met Europol blijven er moeilijkheden door de verschillende standpunten van de Lid-Statens over de precieze bevoegdheden van die dienst.

Het jaarverslag van de Administratie der Douane en Accijnzen meldt dat er in 1994 voor 40 miljard frank aan illegale goederen in België binnengesmokkeld zijn, vooral sigaretten, landbouwprodukten en textiel, voornamelijk via de havens van Antwerpen en Zeebrugge en de luchthaven van Zaventem. Zijn op die drie plaatsen bijkomende maatregelen genomen om die goederenstroom in te dijken ?

Alle mogelijke maatregelen werden genomen om verscherpte controles mogelijk te maken. Wel laat de samenwerking met sommige derde landen te wensen over (zo neemt het sturen of vragen van documenten ter controle vaak te veel tijd in beslag om effectief te zijn).

Spanning tussen het vrije verkeer van goederen enerzijds en de financiële belangen van de Europese Gemeenschap anderzijds. Welke is de keuze die zou moeten gemaakt worden ?

Dit is een keuze die op het politieke niveau moet gemaakt worden.

Remedies om te vermijden dat de communautaire wetgeving ook in de toekomst nog aanleiding zou geven tot fraude.

Een goede wetgeving zou meer aandacht moeten hebben voor het voorkomen van fraude zodat de bestrijding ervan een minimale inspanning vereist. Een grote stap vooruit zou kunnen gezet worden door een ingrijpende vereenvoudiging van de communautaire wetgeving.

Les paradis fiscaux situés dans la Communauté européenne et à l'extérieur de celle-ci constituent une source importante de fraude. Comment lutte-t-on contre ce phénomène ?

Les paradis fiscaux ont la cote auprès des fraudeurs dans le domaine de la TVA et des impôts directs. Ils ne jouent qu'un rôle limité en ce qui concerne la fraude en matière d'importation, d'exportation et de transit.

Si, au cours d'une enquête portant sur une fraude, un fonctionnaire veut en étudier les ramifications sur place, il devra d'abord obtenir l'autorisation du ministre des Finances. Ne s'agit-il pas d'une procédure lourde qui handicape sérieusement l'action de l'administration ?

Le ministre donne chaque année une autorisation à l'administration en ce qui concerne les missions à l'étranger. Dans la pratique, le directeur général donne son autorisation pour les voyages individuels effectués dans le cadre du service, dans les limites des crédits disponibles. Cette procédure ne pose pas de problèmes.

Projet d'informatisation du transit communautaire.

Temps prévu pour le passage à un système informatisé et mesures transitoires.

D'aucuns font observer qu'il ne faut pas attendre monts et merveilles de l'informatisation. Les marchandises continueront toujours à circuler plus rapidement que les informations.

De plus, tous les pays participants doivent faire preuve d'une volonté de collaborer pour qu'un tel système puisse fonctionner de manière optimale. La Belgique sera de toute manière parmi les premiers pays à participer à ce projet ⁽¹⁾.

Les agents en douane sérieux sont de plus en plus souvent victimes de fraudeurs. Comme il fait la déclaration pour le compte de son client, l'agent est en effet co-responsable du paiement des taxes. Etant donné que dans un certain nombre de cas, il reste seul redevable des taxes, il est souvent contraint à la faillite. Envisage-t-on de prendre des mesures pour remédier à cette situation injuste ?

Les agents en douane sont des spécialistes en la matière et sont rémunérés pour leur travail. Eu égard à l'expérience qu'ils ont acquise en la matière, ils doivent être en mesure d'effectuer eux-mêmes un contrôle et de se préserver des conséquences de leur

De zogenaamde fiscale paradijzen binnen en buiten de Europese Gemeenschap zijn een belangrijke bron van fraude. Hoe wordt daartegen opgetreden ?

De fiscale paradijzen zijn erg in trek bij fraudeurs op gebied van BTW en Directe belastingen. Bij fraude inzake in-, uit- en doorvoer spelen zij slechts een kleine rol.

Indien een ambtenaar in de loop van een fraudeonderzoek een buitenlandse vertakking daarvan ter plaatse wil onderzoeken, moet hij eerst de toestemming hebben van de Minister van Financiën. Omslachtige procedure die de slagkracht van de Administratie ernstig aantast ?

De minister geeft jaarlijks een machtiging aan de Administratie voor wat de buitenlandse zendingen betreft. Praktisch gezien geeft de directeur-generaal toestemming voor individuele dienstreizen voor zover er kredieten beschikbaar zijn. Deze procedure verloopt vlot.

Project voor informatisering van het communautair douanevervoer.

Tijd voorzien voor de omschakeling naar een geïnformatiseerd systeem en overgangsmaatregelen.

Er wordt voor gewaarschuwd om alle heil te verwachten van de informatisering. De goederenstroom zelf zal steeds sneller blijven verlopen dan de informatiestroom.

Bovendien moeten alle deelnemende landen de wil hebben om mee te werken opdat een dergelijk systeem optimaal zou kunnen functioneren. België zal alleszins bij de eersten zijn om aan dit project deel te nemen ⁽¹⁾.

Bona fide douane-expediteurs worden steeds vaker het slachtoffer van fraudeurs. Doordat immers de expediteur de aangifte doet voor rekening van zijn cliënt, wordt de eerstgenoemde mede-aansprakelijk voor de betaling van de belastingen. Daar in een aantal gevallen alleen de expediteur overblijft als belastingschuldige, leidt dit vaak tot zijn faillissement. Wordt er gewerkt aan maatregelen om deze onbillijke situatie te verhelpen ?

De expediteurs zijn specialisten op dat gebied en worden vergoed voor hun werk. Gezien hun expertise terzake moeten ze in staat zijn om zelf een controle uit te voeren en moeten ze zich tegen hun medeaansprakelijkheid kunnen indekken. Desalniette-

⁽¹⁾ L'acte relatif à ce système informatisé a été signé par le Conseil Justice et Affaires intérieures du 26 juillet 1995 (JO, C 316/33, du 27 novembre 1995).

⁽¹⁾ De acte betreffende het Douane Informatiesysteem (DIS) werd door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken ondertekend op 26 juli 1995 (PB, C 316/33 van 27 november 1995).

coresponsabilité. Il n'en demeure pas moins que des déclarants de bonne foi sont parfois victimes d'actes frauduleux de tiers. Pour l'instant, l'administration n'a toutefois pas d'autre choix que de procéder au recouvrement des taxes.

E. CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE DU PARLEMENT EUROPEEN SUR LA FRAUDE DOUANIERE (RAPPORT PE, DOC. N° A4-54/97)

Le Parlement européen a approuvé les recommandations et les conclusions de la commission d'enquête le vendredi 14 mars 1997, par voie de résolution.

Les principales conclusions sont exposées succinctement ci-après ⁽¹⁾.

Crise

La commission d'enquête constate que, quatre ans après la suppression des frontières intérieures, le système douanier traverse actuellement une crise sérieuse. Les utilisateurs du système, importateurs honnêtes et malhonnêtes, profitent pleinement du marché intérieur, mais les contrôleurs du système, les quinze douanes nationales, continuent à penser et à agir dans le cadre de leurs frontières nationales. Cette attitude à courtes vues des autorités donne le champ libre à la criminalité organisée. Les criminels ne se trouvent pas seulement dans l'Union européenne et dans des paradis fiscaux comme la Suisse, mais aussi dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans l'ex-Union soviétique.

L'extension du système communautaire de transit, qui fonctionne mal, aux pays Visegrad (Pologne, Tchéquie, Slovaquie et Hongrie) a été considérée par la Commission européenne comme une formalité administrative et n'a donc pas été le résultat d'un débat politique approfondi. Malgré les faiblesses du système, la commission d'enquête persiste à estimer qu'il doit être maintenu dans l'intérêt du marché intérieur. Il faut toutefois réformer le système en profondeur, en commençant par l'informatiser immédiatement. Le parlement européen a prévu des crédits à cet effet au budget de l'Union européenne pour 1997, mais les Etats membres doivent également dégager des moyens financiers.

Gestion archaïque

Le système communautaire douanier permet aux marchandises qui entrent dans l'Union de circuler librement sans être taxées, à condition qu'elles en sortent. Si elles sont destinées à l'Union, les taxes ne sont payées que dans l'Etat membre de destination

min is het zo dat in een aantal gevallen de *bona fide* aangevers toch het slachtoffer worden van door derden gepleegde fraude. De Administratie heeft op dat moment echter geen andere keuze dan over te gaan tot de invordering van de belastingen.

E. BESLUITEN VAN DE ENQUÊTECOMMISSIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT OVER DOUANEFRAUDE (VERSLAG EP, STUK N° A4-54/97)

Het Europees parlement heeft de aanbevelingen en de conclusies van de onderzoekscommissie goedgekeurd op vrijdag 14 maart 1997, bij wege van een resolutie.

Hier worden kort de belangrijkste besluiten weergegeven ⁽¹⁾.

Crisis

De enquêtecommissie stelt vast dat het douanesysteem vandaag, vier jaar na het verdwijnen van de interne grenzen, een ernstige crisis doormaakt. De gebruikers van het systeem, eerlijke en oneerlijke importeurs, profiteren volop van de interne markt, maar de controleurs van het systeem, de vijftien nationale douanes, blijven denken en handelen binnen het kader van hun nationale grenzen. Door deze kortzichtige houding van de overheid krijgt de georganiseerde misdaad vrij spel. De criminelen bevinden zich niet alleen in de Unie en fiscale paradijzen als Zwitserland, maar ook in de landen van Midden- en Oost-Europa en de voormalige Sovjetunie.

De uitbreiding van het slechtwerkend communautair transitsysteem tot de Visegrad-landen (Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije) werd door de Europese Commissie als een administratieve formaliteit behandeld en was dus niet het resultaat van een uitgebreid politiek debat. Ondanks de zwakheden van het systeem blijft de enquêtecommissie van oordeel dat het behouden moet blijven in het belang van de interne markt. Het systeem moet wel grondig hervormd worden, eerst en vooral door een onmiddellijke informatisering. Het Europees parlement heeft daarvoor geld op de EU-begroting van 1997 gezet, maar ook de Lid-Staten moeten middelen vrijmaken.

Archaïsch beheer

Dankzij het communautaire douanesysteem kunnen goederen die de Unie binnenkomen vrij circuleren zonder belast te worden, op voorwaarde dat zij de Unie ook weer verlaten. Als de goederen bestemd zijn voor de Unie, worden de belastingen slechts betaald

⁽¹⁾ Info du PE, Direction Presse et Moyens audiovisuels — Briefing, session du 10-14 mars 1997.

⁽¹⁾ EP-nieuws, Directoraat Pers en Audiovisuele media-Briefing, vergaderperiode 10-14 maart 1997.

finale. Le système est entré en vigueur en 1968 à la suite de l'instauration d'un tarif douanier communautaire. La Communauté européenne ne comprenait alors que six membres, dont trois constituaient déjà une union douanière, et concernait un volume commercial qui ne constituait qu'une partie du volume actuel.

Or, les grandes lignes du système n'ont pas changé depuis cette époque, alors que le contexte dans lequel il doit fonctionner s'est radicalement modifié. La Communauté elle-même s'est élargie à quinze Etats membres. En 1994, ce système a été étendu aux pays de l'association européenne de libre échange (dont la Suisse) et, depuis le 1^{er} juillet 1996, aux pays Visegrad. Il y a maintenant 23 pays participants.

Par an, on dénombre quelque 18 millions de mouvements de transit pour une valeur moyenne de 25 000 écus par transport, ce qui représente donc un montant total de 450 milliards d'écus. Toutefois, le système douanier n'est pas informatisé. On utilise encore du papier et différents types de cachets qui peuvent être facilement imités.

La bureaucratie et les systèmes juridiques différents en vigueur dans les pays participants compliquent considérablement la lutte contre la fraude douanière.

Mécanisme de la fraude

La fraude en matière de transit consiste dans l'introduction sur le marché intérieur de marchandises qui n'ont pas donné lieu au versement de droits de douane, de TVA ou d'accises. Le bénéfice du fraudeur est constitué par la différence entre le prix d'achat des marchandises avant tout versement d'accises et le prix de vente au marché noir. Plus la différence entre le prix avant et après le paiement des accises est importante, plus le bénéfice du fraudeur est élevé. Cela explique l'attrait des produits « à risque » auxquels s'appliquent des taux d'imposition élevés. Le prix final du produit qui fait l'objet de la fraude la plus importante, en l'occurrence les cigarettes, inclut, dans les pays de l'UE, au moins 69 % de taxes (74,8 % en Belgique; 71,9 % aux Pays-Bas). Une cargaison de cigarettes dans un camion normal vaut environ 1 million d'écus en taxes et accises.

Le moyen le plus simple de frauder en matière de transit consiste à faire en sorte que les marchandises « disparaissent » quelque part entre le bureau de départ et le bureau de destination. Il n'y a pas d'itinéraires imposés, et pas davantage d'infraction avant l'expiration du délai de huit jours. Techniquement, il est possible qu'un camion partant du Havre, à destination de l'Espagne, soit arrêté deux jours plus tard en Suède sans qu'aucune irrégularité ait été commise.

En raison de la gestion archaïque du système de transit douanier, la fraude n'apparaît qu'après plusieurs mois, ce qui laisse un délai suffisant pour

in de uiteindelijke Lid-Staat van bestemming. Het systeem werd in 1968 opgericht naar aanleiding van de invoering van een gemeenschappelijk douanetarief. De Europese Gemeenschap bestond toen slechts uit zes landen waarvan drie reeds een douane-unie vormden, en was van toepassing op een handelsvolume dat een fractie vormde van de huidige niveaus.

Het systeem is echter op de hoofdpunten sindsdien ongewijzigd gebleven, maar de context waarbinnen het moet functioneren is radicaal veranderd. De gemeenschap zelf is uitgebreid tot vijftien Lid-Staten. In 1994 werd dit systeem uitgebreid tot de landen van de Europese vrijhandelsassociatie (waaronder Zwitserland) en sinds 1 juli 1996 tot de Visegrad-landen. Er zijn nu 23 deelnemende landen.

Per jaar vinden zo'n 18 miljoen transitbewegingen plaats met een gemiddelde waarde van 25 000 ecu per transport. In totaal is er dus een bedrag van 450 miljard ecu mee gemoeid. Het douanesysteem is echter niet geïnformatiseerd. Men werkt nog met papier en verschillende soorten stempels die gemakkelijk nagemaakt kunnen worden.

De strijd tegen de douanefraude wordt enorm bemoeilijkt door bureaucratische procedures en de verschillende juridische systemen in de deelnemende landen.

Fraudemechanisme

De transitfraude bestaat erin dat goederen waarover geen douaneheffingen, BTW en accijnzen zijn afgedragen op de interne markt worden gebracht. De winst van de fraudeur ligt in het verschil tussen de prijs vóór afdracht van accijnzen waartegen de goederen zijn verkregen en de verkoopprijs op de zwarte markt. Hoe groter het verschil tussen de prijs voor en na afdracht van accijnzen, des te groter de winst voor de fraudeur. Dit verklaart waarom « risico »-producten waarvoor hoge belastingtarieven gelden, zo aantrekkelijk zijn. De eindprijs van het product waarmee het meest gefraudeerd wordt, sigaretten, bestaat in de EU-landen voor tenminste 69 % uit belastingen (74,8 % in België; 71,9 % in Nederland). Een lading sigaretten in een normale vrachtwagen is ongeveer 1 miljoen ecu aan belastingen/accijnzen waard.

De eenvoudigste methode om transitfraude te plegen, is ervoor te zorgen dat de goederen ergens tussen het kantoor van vertrek en het kantoor van bestemming « verdwijnen ». Er bestaan geen voorgeschreven routes en er is geen sprake van een overtreding zolang de termijn van acht dagen niet is verstreken. Technisch gesproken kan een vrachtwagen die vanuit Le Havre vertrekt met bestemming Spanje, twee dagen later in Zweden worden aangehouden zonder dat er een onregelmatigheid heeft plaatsgevonden.

Gezien het archaïsch beheer van het douanevervoersysteem, komt fraude pas na verscheidene maanden aan het licht — voldoende tijd om her-

répéter cette fraude et échapper à toute sanction. Ce genre de fraude sera de toute façon découverte à un moment donné et une enquête sera ouverte, du moins formellement. En outre, il sera fait appel à la caution de l'expéditeur.

Pour éviter de tels problèmes, un fraudeur pourra tenter de donner l'impression que le transit douanier a été mené à bonne fin. A cet effet, un cachet falsifié ou volé doit être apposé sur la copie du document douanier à renvoyer. La commission d'enquête a constaté qu'il était facile de se procurer de tels cachets. Dans certains Etats membres, des douaniers sont corrompus, ou même menacés, afin d'obtenir d'eux qu'ils apposent le cachet authentique de la douane.

Les fraudeurs recourent également de plus en plus à la contrebande pure et simple, telle qu'elle était pratiquée jadis.

La commission d'enquête estime que le minimum absolu de la perte totale générée par la fraude dans la système de transit douanier doit atteindre au moins un milliard d'écus depuis 1990. On arrive déjà presque à ce montant en additionnant simplement les créances douanières non recouvrées à ce jour en Allemagne et aux Pays-Bas. Ce montant ne tient même absolument pas compte de la fraude non découverte.

Victimes

Les premières victimes de la fraude sont les bureaux d'expédition. Ils sont responsables des marchandises transportées et doivent payer une garantie financière. Depuis juillet 1996, cette garantie peut représenter jusqu'à 100 % de la valeur des marchandises dites sensibles (surtout les cigarettes et l'alcool). Lorsqu'un transport n'atteint pas son lieu de destination, les services de douane ont plutôt tendance à opter pour une solution de facilité, c'est-à-dire retenir la garantie, plutôt que d'essayer de retrouver les fraudeurs. Mais comme le recouvrement de la totalité de ces dettes provoquerait une vague de faillites dans le secteur du transport et de l'expédition, les autorités douanières ont souvent renoncé à exiger le remboursement immédiat. A court terme, elles ont ainsi épargné les entreprises, mais elles ont en même temps provoqué un endettement de plus en plus lourd.

Suisse

La commission d'enquête est tout particulièrement sévère à l'égard de la Suisse, qui n'accorde aux autres pays qu'un soutien juridique « fort limité » dans les cas de délits fiscaux. Selon la législation suisse, une infraction fiscale n'est pas un délit si elle ne concerne pas des intérêts financiers suisses. Par exemple, la douane suisse ne peut expliquer pourquoi de très nombreux transports sont effectués via ce pays. La Suisse est souvent utilisée comme base

haaldelijk te frauderen en te ontsnappen. Hoe dan ook wordt dit type fraude op een gegeven moment ontdekt en zal er, althans formeel, een onderzoek worden ingesteld. Bovendien zal een beroep worden gedaan op de borgsom van de expéditeur.

Om zulke moeilijkheden te voorkomen, kan een fraudeur proberen de indruk te wekken dat het douanevervoer tot een goed einde is gebracht. Daartoe moet een vervalst of gestolen stempel worden gezet op de te retourneren kopie van het douanedocument. De enquêtecommissie heeft vastgesteld dat dergelijke stempels gemakkelijk verkrijgbaar zijn. In sommige Lid-Staten worden douanebeambten omgekocht, of zelfs bedreigd, om een echte douanestempel aan te brengen.

De fraudeurs nemen ook steeds meer hun toevlucht tot regelrechte, ouderwetse smokkel.

De enquêtecommissie denkt dat het absolute minimum van het totale verlies in verband met fraude in het douanevervoersstelsel *tenminste* 1 miljard ecu sinds 1990 moet bedragen. Men komt al bijna op dit bedrag uit door simpelweg de huidige uitstaande douaneschulden in Duitsland en Nederland bij elkaar op te tellen. Met dit cijfer is nog niet eens een poging gedaan rekening te houden met de onontdekte fraude.

Slachtoffer

De eerste slachtoffers van fraude zijn de expeditiekantoren. Zij zijn verantwoordelijk voor de vervoerde goederen en moeten een financiële waarborg betalen. Sinds juli 1996 kan dat oplopen tot 100 % van de waarde van zogenaamde gevoelige goederen (vooral sigaretten en alcohol). Als een transport niet aankomt op de plaats van bestemming zijn de nationale douanediens ten eerder geneigd de gemakkelijke weg te volgen en deze waarborg in te houden in plaats van de fraudeurs op te sporen. Maar omdat de volledige inning van deze schulden vrijwel zeker zou leiden tot een golf van faillissementen in de vervoers/expeditie-sector, zagen de douane-autoriteiten er vaak van af onmiddellijke terugbetaling te eisen. Daardoor spaarden ze de bedrijven op korte termijn, maar zaddelden ze hen tegelijkertijd op met een steeds zwaardere schuldenlast.

Zwitserland

De enquêtecommissie is ongemeen scherp voor Zwitserland, dat in geval van fiscale delicten slechts een « zeer beperkte » juridische bijstand verleent aan de andere landen. Volgens de Zwitserse wetgeving is een fiscale overtreding nog steeds geen misdaad indien er geen Zwitserse financiële belangen mee gemoeid zijn. De Zwitserse douane kan bijvoorbeeld niet verklaren waarom heel veel transporten gebeuren langs dat land. De georganiseerde misdaad die

par la criminalité organisée qui pratique la fraude en matière de transit ⁽¹⁾.

Responsabilité

Selon la commission d'enquête, ce sont les concepteurs et les gestionnaires du système communautaire douanier qui se partagent la responsabilité de cette situation préoccupante. La Commission européenne n'a pas tenu compte des avertissements qu'elle a reçus et ce n'est que tardivement qu'elle a porté ces problèmes à l'attention des politiques. Le Conseil a refusé de relever les nouveaux défis du marché intérieur et les services de douane se sont accrochés, eux aussi, à leurs anciennes conceptions.

Ce n'est qu'après la constitution de la commission d'enquête par le Parlement européen en décembre 1995 que la Commission européenne est entrée en action et qu'elle a déployé un certain nombre d'initiatives.

Solutions

Les recommandations de la commission d'enquête (elles sont plus de trente) s'adressent avant tout à la Commission européenne. Celle-ci devra prendre, avant la fin de l'année, les mesures nécessaires pour garantir le fonctionnement efficace du système douanier et en informer le Parlement européen. Les recommandations s'adressent également aux Etats membres, surtout en ce qui concerne les différents systèmes douaniers et juridiques.

1. La commission d'enquête exige d'abord que le système douanier soit actualisé grâce à une informatisation, qui devrait évidemment être uniformisée. La Commission européenne a déjà promis de ne pas étendre le système douanier à de nouveaux pays avant que cette informatisation n'ait été réalisée.

2. Le système de garantie doit être réformé. Les risques doivent être répartis entre les propriétaires et les transporteurs et le système doit être étendu au transport maritime.

3. Pour les contrôles physiques, il faudra développer un système commun, basé sur une méthode conjointe d'analyse des risques et sur la mise à disposition d'équipements similaires (tels que des scanners pour containers). Ces contrôles ne doivent pas être limités aux ports et aux postes de douane les plus importants mais doivent être étendus à tout le territoire de l'Union.

⁽¹⁾ Le 9 juin 1997, les ministres des Finances de l'UE et les secrétaires d'Etat en charge des affaires économiques en Suisse ont signé un protocole en matière d'assistance mutuelle dans le domaine douanier. Ce protocole sera annexé à l'accord de libre échange de 1972. L'accord contient une base juridique qui autorise les services douaniers à échanger des informations et à poursuivre les infractions aux réglementations douanières existantes.

zich met transitfraude bezighoudt gebruikt veelal Zwitserland als basis ⁽¹⁾.

Verantwoordelijkheid

Volgens de enquêtecommissie is de bedenkelijke situatie de gedeelde verantwoordelijkheid van de bedenkers en de beheerders van het communautair douanesysteem. De Europese Commissie nam de waarschuwingen niet ter harte en bracht de problemen pas laattijdig onder de aandacht van de politici. De Raad weigerde de nieuwe uitdagingen van de interne markt onder ogen te zien en ook de douanediensten hielden vast aan hun oude denkpatronen.

Pas nadat het Europees parlement in december 1995 de enquêtecommissie had opgericht, kwam de Europese Commissie in beweging en ontplooidde zij tal van initiatieven.

Oplossingen

De meer dan dertig aanbevelingen van de enquêtecommissie zijn vooral gericht tot de Europese Commissie. Zij moet nog dit jaar de nodige maatregelen nemen om een efficiënte werking van het douanesysteem te garanderen en het Europees parlement daarover berichten. De aanbevelingen zijn ook gericht tot de Lid-Staten, vooral dan met betrekking tot de verschillende douane- en juridische systemen.

1. De enquêtecommissie eist in de eerste plaats dat het douanesysteem bij de tijd wordt gebracht door informatisering, natuurlijk via een geharmoniseerd systeem. De Europese Commissie heeft reeds beloofd het douanesysteem zolang niet uit te breiden tot nieuwe landen.

2. Het garantiesysteem moet hervormd worden. De risico's moeten gedeeld worden door de eigenaars en de vervoerders en het systeem moet uitgebreid worden tot zeevervoer.

3. Er moet een gemeenschappelijk systeem voor fysieke controles ontwikkeld worden, dat gebaseerd is op een gezamenlijke methode voor risico-analyse en waarvoor vergelijkbare faciliteiten (zoals scanningapparatuur voor containers) ter beschikking worden gesteld. Deze controles moeten niet alleen uitgevoerd worden in de havens en in de belangrijkste grensposten, maar op heel het grondgebied van de Unie.

⁽¹⁾ Op 9 juni 1997 werd door de Minister van Financiën van de EU en de Staatssecretarissen voor Economische Zaken van Zwitserland een Protocol ondertekend inzake wederzijdse bijstand in verband met douane-aangelegenheden. Dit Protocol zal gehecht worden aan het Vrijhandelsakkoord van 1972. Het akkoord bevat een juridische basis die douanediensten toelaat informatie uit te wisselen en inbreuken tegen de respectieve douaneregelingen te vervolgen.

4. L'accès au système du transit doit être limité aux entreprises les plus fiables, surtout en ce qui concerne les produits les plus sensibles à la fraude, tels que l'alcool et les cigarettes. Les 23 Etats membres du système communautaire douanier doivent constituer un groupe de travail en vue de rendre le commerce de cigarettes plus transparent.

5. Une meilleure collaboration des autorités judiciaires nationales pourrait contribuer à faire aboutir plus souvent les poursuites judiciaires internationales. La commission d'enquête songe à un réseau de fonctionnaires nationaux de liaison au département de la Justice, qui seraient chargés de la rédaction de définitions communes pour les notions de « fraude douanière » et de « délits douaniers », de l'harmonisation des peines et de la reconnaissance mutuelle de moyens de preuve. La cellule anti-fraude de la Commission (UCLAF) doit pouvoir ouvrir une enquête judiciaire et témoigner devant le tribunal.

6. Les administrations douanières doivent tenir en suspens les demandes de remboursement antérieures à l'instauration de la garantie à 100 % pour les marchandises à risque, jusqu'à ce qu'un consensus ait été atteint en ce qui concerne la remise partielle de dettes existantes.

7. L'Union doit intervenir sévèrement à l'encontre des pays dont la législation est en grande partie responsable des problèmes. Il faut, plus particulièrement, obliger la Suisse à mieux collaborer sur les plans judiciaire et administratif. Il faut donc trouver une solution en ce qui concerne le secret bancaire suisse. Lors des négociations d'adhésion avec les pays d'Europe centrale et orientale, ainsi qu'avec Chypre, l'Union doit obtenir de sérieuses garanties en matière de contrôle.

8. L'Union doit créer un cadre pour les différents services douaniers nationaux, afin qu'il puissent agir comme s'ils constituaient un service unique. Les douaniers européens doivent, par exemple, suivre des programmes de formation communs. Il faut en outre créer une école douanière européenne, de même qu'un service d'enquête commun en matière de douane, basé sur l'unité antifraude existante de la Commission (UCLAF).

Résultats

La commission d'enquête est parvenue à introduire la question du transit douanier dans le débat politique. Un des problèmes principaux posés par le système de transit douanier résidait dans le fait qu'il était resté sous la tutelle de technocrates, même lorsque son effondrement se fut amorcé. Ce n'est plus le cas à présent. Tout le monde sait aujourd'hui à quel point l'ampleur de la fraude et l'importance des dettes en souffrance sont peu connues.

La Commission européenne est disposée à réformer le système douanier. Elle n'aurait pas fait preuve de cette bonne volonté sans les travaux de la commission d'enquête. Si cette bonne volonté avait existé dans son chef, aucune commission d'enquête

4. De toelating tot het transitsysteem moet, vooral dan voor de meest fraudegevoelige producten zoals alcohol en sigaretten, beperkt worden tot zeer betrouwbare ondernemingen. De 23 Lid-Staten van het communautair douanesysteem moeten een werkgroep oprichten om de handel in sigaretten doorzichtiger te maken.

5. Het welslagen van internationale juridische vervolgingen kan verbeterd worden door de nationale justities beter te doen samenwerken. De enquêtecommissie denkt aan een netwerk van nationale verbindingssambtenaren bij justitie voor het opstellen van gemeenschappelijke definities van « douanefraude » en « douanemisdrijven », de harmonisering van de straffen en de wederzijdse erkenning van bewijsmateriaal. De anti-fraudecel van de Commissie (UCLAF) moet een gerechtelijk onderzoek kunnen openen en voor de rechtbank kunnen getuigen.

6. De douane-administraties moeten uitstaande claims voor terugbetaling die dateren van vóór de invoering van de 100 %-zekerheid voor risicogoederen opschorten, tot er overeenstemming is bereikt over een gedeeltelijke kwijtschelding van uitstaande schulden.

7. De Unie moet streng optreden tegen landen waarvan de wetgeving in hoge mate verantwoordelijk is voor de problemen. Met name Zwitserland moet gedwongen worden tot betere justitiële en administratieve samenwerking. Er moet dus een oplossing komen voor het Zwitsers bankgeheim. Bij de toetredingsonderhandelingen met de landen van Midden- en Oost-Europa en met Cyprus moet de Unie hoge controlegaranties afdwingen.

8. De Unie moet een kader tot stand brengen voor de verschillende nationale douanediensdiensten zodat zij kunnen optreden als waren zij één dienst. De Europese douaniers moeten bijvoorbeeld gezamenlijke opleidingsprogramma's kunnen volgen en er moet een Europese douaneschool komen. Er moet een gemeenschappelijk douaneonderzoeksdienst worden opgericht, gebaseerd op de bestaande antifraude-eenheid van de Commissie (UCLAF).

Resultaten

De enquêtecommissie is erin geslaagd de kwestie van het douanevervoer in de politieke arena te brengen. Een centraal probleem van het douanevervoersstelsel was dat het onder de hoede van technocraten bleef, ook toen de ineenstorting ervan was ingezet. Dit is nu niet meer het geval. Iedereen weet nu hoe weinig er precies bekend is over de omvang van de fraude en de hoogte van de uitstaande schulden.

De Europese Commissie is bereid het douanesysteem te hervormen. Die bereidheid zou ze zonder de werkzaamheden van de enquêtecommissie niet aan de dag hebben gelegd. Als dat wel zo was geweest, dan was er helemaal geen enquêtecommissie nodig

ne se serait avérée nécessaire. La commission s'est d'ores et déjà engagée à ne plus étendre le système de transit douanier avant qu'il ne soit réformé et automatisé. Au cours de la procédure budgétaire pour 1997, la commission d'enquête est parvenue à convaincre le Parlement européen d'inscrire au budget des crédits pour l'informatisation.

Suivi

La commission d'enquête invite le Parlement européen à charger sa commission de contrôle budgétaire de suivre de près l'application des mesures adoptées, notamment dans le cadre de la procédure de décharge pour 1996.

Belgique

Le rapport de la commission d'enquête comporte plusieurs remarques concernant la Belgique.

Le transit douanier se répartit inégalement au sein de la communauté. L'Allemagne est le pays le plus concerné, mais les Pays-Bas et la Belgique jouent un rôle beaucoup plus important que leur dimension ne le laisserait supposer. Il s'agit de nations à tradition commerciale disposant de grands ports internationaux qui desservent un hinterland s'étendant à tout le continent.

Les douaniers belges se plaignent de ne pas être suffisamment entendus par le pouvoir politique (certainement en comparaison avec les Pays-Bas), de sorte que le financement de la douane ne constitue pas, aux yeux des autorités, une priorité essentielle. Les douaniers néerlandais se plaignent quant à eux de certaines incertitudes en ce qui concerne le financement, par les autorités, de nouveaux scanners pour conteneurs.

La Belgique et les Pays-Bas font bon usage du réseau SCENT. Ce système est utilisé pour l'envoi de messages électroniques par les bureaux de départ afin d'informer les pays de destination de l'arrivée de biens à risques. Au cours de la période de juin à septembre 1996, les Belges ont envoyé 3 066 messages et les Néerlandais 4 824, alors que les Grecs n'ont envoyé qu'un seul message, les Irlandais aucun, les Portugais trois et les Suédois deux.

Alors que les services douaniers français, italiens et espagnols mettent fortement l'accent sur la lutte contre les activités frauduleuses, même si les intérêts commerciaux doivent en souffrir, d'autres services douaniers, par exemple ceux des Pays-Bas, de Belgique et du Royaume-Uni, affirment ouvertement qu'ils s'efforcent d'entraver le moins possible le commerce.

Le droit belge considère les preuves recevables si elles répondent aux normes du pays d'origine. Les preuves provenant de Suisse peuvent par conséquent être utilisées dans le cadre d'affaires judiciaires belges.

geweest. De Commissie heeft alvast toegezegd dat het douanevervoerstelsel niet verder zal worden uitgebreid voordat het hervormd en geautomatiseerd is. Tijdens de begrotingsprocedure voor 1997 heeft de enquêtecommissie het Europees parlement ertoe kunnen bewegen voor de informatisering geld op de begroting te zetten.

Opvolgingen

De enquêtecommissie verzoekt het Europees parlement zijn begrotingscontrolecommissie op te dragen de getroffen maatregelen op de voet te volgen, met name in het kader van de kwijtingsprocedure voor 1996.

België

In het verslag van de enquêtecommissie staan meerdere opmerkingen over België.

Het douanevervoer is ongelijk over de gemeenschap verdeeld. Duitsland is het meest betrokken land, maar Nederland en België spelen een rol die veel groter is dan hun omvang zou doen vermoeden. Het zijn traditionele handelsnaties met grote internationale havens die een achterland bedienen dat zich uitstrekt tot over het gehele continent.

Belgische douanebeambten klaagden over een gebrekkige toegang tot de politieke macht (zeker in vergelijking tot Nederland) en dat daarom de financiering van de douane door de overheid een lagere prioriteit had. De Nederlandse douanebeambten klaagden over onduidelijkheden inzake de financiering door de overheid van nieuwe containerscanners.

België en Nederland maken goed gebruik van het SCENT-netwerk. Dit systeem wordt gebruikt voor het versturen van elektronische boodschappen door de kantoren van vertrek om de landen van bestemming te informeren over het arriveren van risicogoeieren. In de periode van juni tot september 1996 verstuurden de Belgen 3 066 berichten, de Nederlanders 4 824, terwijl de Grieken één bericht verstuurden, de Ieren geen enkel, de Portugezen drie en de Zweden twee.

Terwijl de douanediens ten van Frankrijk, Italië en Spanje sterk de nadruk leggen op het bestrijden van frauduleuze activiteiten, zelfs indien dit de handelsbelangen zou kunnen schaden, stellen andere douanediens ten, bijvoorbeeld in Nederland, België en het VK, openlijk dat zij ernaar streven de handel zo weinig mogelijk in de weg te leggen.

Het Belgische recht beschouwt bewijsmateriaal ontvankelijk als het aan de normen van het land van oorsprong voldoet. Bewijsmateriaal uit Zwitserland kan derhalve in Belgische rechtszaken worden gebruikt.

Alors qu'en Allemagne et aux Pays-Bas, les procès débouchent très régulièrement sur des peines de prison, cela n'a été que rarement le cas en Belgique.

Les expéditeurs néerlandais doivent 1 milliard de florins (460 millions d'écus) à la douane.

La confédération européenne des fabricants de cigarettes estime que la contrebande représente 5 à 10 % du marché néerlandais de la cigarette.

Au sein de l'Union européenne, les autorités néerlandaises ont contrôlé physiquement 0,5 % des biens de transit, alors que d'autres Etats membres (comme la Belgique) s'efforcent d'atteindre 10 %. Il y a un rapport inversement proportionnel entre le pourcentage des biens contrôlés et le temps que dure le contrôle. Aux Pays-Bas, le contrôle d'un conteneur peut durer douze heures, en Belgique, il dure en moyenne quatre-vingt minutes et en Espagne, dix minutes. Il existe donc manifestement une différence fondamentale de conception en ce qui concerne le contenu de la notion de contrôle physique. La douane néerlandaise affirme de manière formelle que les contrôles physiques sont peu utiles s'ils ne sont pas effectués pas de manière ciblée.

Selon la commission d'enquête, la douane néerlandaise est un précurseur en matière d'analyse des risques. Elle a conclu des accords avec des compagnies maritimes afin de pouvoir examiner les documents avant l'arrivée des bateaux entrants.

La douane néerlandaise estime que les services douaniers des pays voisins appliquent des normes moins strictes et procurent ainsi un avantage concurrentiel aux ports dans lesquels ils travaillent. Assez ironiquement, les autres services douaniers européens ont la même conviction en ce qui concerne la douane néerlandaise. La douane de l'air italienne estime ainsi que son comportement plus « répressif » a pour effet que la circulation émigre vers des aéroports d'Europe du Nord, Schiphol étant cité nommément.

La douane française utilise des scanners pour conteneurs dans le port du Havre, ce qui permet de contrôler le contenu sans ouvrir le conteneur.

Sur l'insistance, notamment, de la commission d'enquête, la commission européenne a publié un programme d'amélioration de la réglementation en matière de transit ⁽¹⁾.

La Commission européenne avait par ailleurs déjà émis un rapport intérimaire concernant l'avenir du transport douanier (COM-96-477 déf, 9/10/96).

Terwijl bijvoorbeeld een aanzienlijk deel van de in Duitsland en Nederland aanhangig gemaakte processen tot gevangenisstraffen leidden, gebeurde dit in België maar in enkele gevallen.

Nederlandse expeditieuren zijn 1 miljard gulden (460 miljoen ecu) verschuldigd aan de douane.

Het marktaandeel van smokkelwaar wordt door de Europese Confederatie van sigarettenhandelaren in Nederland op 5 à 10 % geschat.

Binnen de Europese Unie voerden Nederlandse autoriteiten een fysieke controle uit op 0,5 % van de transitgoederen, terwijl in andere Lid-Staten (zoals België) gestreefd wordt naar 10 %. Er is een omgekeerde evenredig verband tussen het percentage van de gecontroleerde goederen en de tijd die de controle in beslag neemt. In Nederland kan de controle van een container wel twaalf uur duren, in België is dat gemiddeld tachtig minuten en in Spanje tien minuten. Er bestaat dus een duidelijk fundamenteel verschil inzake de vraag wat een fysieke controle precies moet inhouden. De Nederlandse douane stelt uitdrukkelijk dat fysieke controles van weinig nut zijn als ze niet gericht worden uitgevoerd.

Volgens de enquêtecommissie is de Nederlandse douanediens een voorloper op het gebied van de risico-analyse. Zij heeft overeenkomsten gesloten met scheepvaartmaatschappijen om de documenten van binnenkomende schepen voor aankomst te kunnen onderzoeken.

De Nederlandse douane huldigt de opvatting dat de douanediens van de buurlanden minder strenge normen toepassen bij hun werk en zo een concurrentievoordeel bewerkstelligen voor de havens waar zij werken. Ironisch genoeg wordt dezelfde mening met betrekking tot de Nederlandse douane met grote stelligheid naar voren gebracht door douanediens elders in Europa. Volgens de Italiaanse luchtvaartdouane bijvoorbeeld leidt haar meer « repressieve » houding ertoe dat het verkeer uitwijkt naar Noord-Europese luchthavens, waarbij Schiphol met name genoemd wordt.

De Franse douane gebruikt containerscanners in de haven van Le Havre. Daarmee kan de inhoud worden gecontroleerd zonder de container te openen.

Mede onder druk van de enquêtecommissie heeft de Europese Commissie een programma ter verbetering van de transitregeling gepubliceerd ⁽¹⁾.

Nochtans heeft de Europese Commissie in oktober 1996 ook reeds een interimrapport uitgebracht over de Toekomst van het Douanevervoer (COM-96-477 def., 9/10/96).

⁽¹⁾ Communication de la Commission au Parlement et au Conseil, Un plan d'action pour le transit en Europe. Une nouvelle politique douanière, 31 avril 1997, COM(97) 188 fin., JO C 176 du 10 juin 1997.

⁽¹⁾ Mededeling van de commissie aan het EP en de Raad, Een actieprogramma voor het douanevervoer in Europa. Een nieuw douanebeleid, 30 april 1997, COM(97) 188 def, PB C 176 van 10 juni 1997.

II. LA FRAUDE DANS LE DOMAINE DE LA TVA

A. LE RÔLE DE L'ADMINISTRATION DE LA TVA ⁽¹⁾

1. Introduction

L'exposé porte sur le contexte dans lequel agissent les administrations compétentes en matière de TVA, en ce qui concerne la fraude à ladite taxe.

Seront examinées successivement :

- l'importance budgétaire de la TVA;
- la notion de fraude;
- les mesures législatives;
- les mesures d'organisation;
- conclusion.

2. Importance budgétaire de la TVA

En vertu du régime des ressources propres, les montants propres perçus sur la base de l'assiette harmonisée de la TVA constituent une importante source de recettes de l'Union européenne : leur part relative est supérieure à 50 %.

La perception et le contrôle de la TVA relevant des administrations nationales, ce sont les résultats de ces dernières qui déterminent l'importance des ressources propres provenant de la TVA qui sont cédées par chacun des Etats membres à l'Union européenne. La mesure dans laquelle ces administrations parviennent à endiguer la fraude à la TVA revêt en l'occurrence une importance fondamentale.

Les différences entre les administrations nationales sur le plan de l'efficacité avec laquelle elles perçoivent la TVA et préviennent la fraude peuvent avoir une incidence considérable sur les finances de l'Union européenne :

— une première conséquence peut être la sous-estimation des recettes de la TVA, mais aussi des données relatives au PNB, vu le lien étroit qui existe entre la fraude fiscale et les activités économiques illégales.

Les ressources globales de l'Union peuvent dès lors régresser, ou les contribuables d'autres Etats membres peuvent être taxés plus lourdement afin de maintenir les ressources au niveau prévu;

— en raison des distorsions qu'elles provoquent dans la structure des coûts des entreprises, les différences précitées peuvent avoir une incidence sur la concurrence au sein de l'Union;

— enfin, ces différences peuvent influencer sur la fiscalité au sein des Etats membres.

II. FRAUDE OP VLAK VAN BTW

A. DE ROL VAN DE ADMINISTRATIE VAN BTW ⁽¹⁾

1. Inleiding

De uiteenzetting handelt over de context waarin gehandeld wordt door de Administratie bevoegd voor de BTW inzake de fraude in verband met genoemde belasting.

Achtereenvolgens worden volgende onderwerpen belicht :

- het budgettair belang van de BTW;
- het begrip « fraude »;
- wetgevende maatregelen;
- organisatorische maatregelen;
- besluit.

2. Budgettair belang van de BTW

Krachtens het stelsel van eigen middelen zijn de op de geharmoniseerde BTW-grondslag geheven bedragen een belangrijke bron van ontvangsten van de Europese Unie : het relatieve aandeel bedraagt meer dan 50 %.

Aangezien de inning en controle van de BTW tot de taak behoren van de nationale administraties, hangt het van hun resultaten af hoeveel eigen middelen uit de BTW door elk van de Lid-Staten aan de Europese Unie worden afgedragen. Inzonderheid de mate waarin zij erin slagen om het ontduiken van de BTW in te perken is hierbij bepalend.

Verschillen in de doeltreffendheid van de nationale administraties bij het innen van de belasting en het voorkomen van fraude, kunnen belangrijke gevolgen hebben voor de financiën van de Europese Unie :

— in de eerste plaats bestaat de mogelijkheid dat niet alleen de ontvangsten uit BTW maar ook de gegevens met betrekking tot het BNP worden onderschat, aangezien belastingontduiking en onwettige economische activiteiten nauw met elkaar verbonden zijn.

Bijgevolg kunnen de totale middelen van de Unie teruglopen, of zullen belastingbetalers in andere Lid-Staten extra worden belast, om de totale middelen op het voorziene peil te kunnen houden;

— in de tweede plaats kunnen deze verschillen, door de distorsies die zij in de kostenstructuur van de bedrijven veroorzaken, een weerslag hebben op de concurrentie binnen de Unie;

— tenslotte kunnen deze verschillen ook van invloed zijn op de fiscale behandeling binnen de Lid-Staten.

⁽¹⁾ Exposé fait devant le Comité d'avis le 28 mai 1996 par M. Depestele, auditeur adjoint à l'Administration de la TVA, ministère des Finances.

⁽¹⁾ Uiteenzetting voor het Adviescomité op 28 mei 1996 door de heer Depestele, Adjunct-auditeur bij de Administratie van de BTW, Ministerie van Financiën.

3. La notion de « fraude » et la perception de la TVA

Il résulte de ce qui précède que l'objectif est d'assurer une juste perception de la taxe, tant d'un point de vue européen que d'un point de vue national.

Cela signifie qu'il faut corriger toutes les irrégularités susceptibles de perturber la juste perception de la taxe.

En ce qui concerne la juste perception, la législation belge en matière de TVA ne comporte pas de définition de la notion de « fraude ».

Dans le domaine des sanctions, par contre, un lien est établi avec cette notion :

— pour l'application des amendes administratives, il est stipulé que l'échelle de réduction de ces amendes n'est pas applicable « en cas d'infractions commises dans l'intention d'éluder ou de permettre d'éluder la taxe » (cf. l'arrêté royal n° 41 du 30 janvier 1987 fixant le montant des amendes fiscales proportionnelles en matière de taxe sur la valeur ajoutée);

— en outre, des sanctions pénales peuvent être infligées aux personnes qui enfreignent les dispositions légales « dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire ».

Dans ce contexte, les mesures légales destinées à assurer le paiement de la taxe touchent en principe toutes les personnes qui se trouvent dans une situation identique, sans qu'il soit fait *a priori* aucune distinction selon qu'il y a ou non fraude.

4. Mesures d'ordre législatif

Les mesures destinées à assurer le paiement de la taxe (et, partant, à prévenir les irrégularités et la fraude) trouvent leur origine dans la sixième directive du Conseil en matière de TVA.

D'une part, cette directive a imposé des obligations qui doivent s'appliquer dans tous les Etats membres (mais qui pouvaient éventuellement être nuancées); d'autre part, chaque pays peut imposer des obligations supplémentaires dans le cadre fixé par la directive, s'il le juge nécessaire pour assurer le paiement de la taxe.

C'est ainsi que la Belgique a notamment adapté, au 1^{er} janvier 1993, les mesures tendant à assurer le paiement de la TVA, qui font l'objet du chapitre VIII du Code de la TVA. Ces modifications concernent :

- la comptabilité;
- l'obligation de déclaration;
- les mesures de contrôle.

Voici quelques exemples de telles modifications, relevant de la deuxième catégorie citée de dispositions légales (obligations supplémentaires pouvant être imposées par la Belgique de sa propre initiative).

3. Het begrip « fraude » en de heffing van de BTW

Uit wat voorafgaat blijkt dat de opdracht erin bestaat een juiste heffing van de belasting te verzekeren, zowel uit Europees als uit nationaal oogpunt.

Dit betekent dat alle onregelmatigheden, die de juiste heffing van de belasting kunnen verstoren, moeten worden opgelost.

In verband met de verzekering van de juiste heffing is er in de Belgische BTW-wetgeving geen definitie voorhanden van het begrip « fraude ».

In het domein van de sancties daarentegen is er wel een link met dit begrip :

— voor de toepassing van de administratieve boeten wordt gestipuleerd dat de schaal voor de vermindering ervan niet van toepassing is « ten aanzien van de overtredingen begaan met het oogmerk de belasting te ontduiken of de ontduiking mogelijk te maken » (cf. het koninklijk besluit n° 41 van 30 januari 1987, tot vaststelling van het bedrag van de proportionele fiscale geldboeten op het stuk van de belasting over de toegevoegde waarde);

— bovendien kunnen strafrechterlijke sancties worden opgelegd ten laste van personen « die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden », de wettelijke bepalingen overtreden.

In die context treffen de wettelijke maatregelen om de voldoening van de belasting te verzekeren in principe alle personen die zich in dezelfde feitelijke situatie bevinden, zonder dat *a priori* onderscheid wordt gemaakt naargelang zich al dan niet een frauduleuze situatie voordoet.

4. Maatregelen op wetgevend vlak

De maatregelen om de voldoening van de BTW te verzekeren — en bijgevolg onregelmatigheden en fraude te voorkomen — vinden hun oorsprong in de zesde BTW-richtlijn van de Raad.

Krachtens deze richtlijn zijn enerzijds verplichtingen opgelegd die in alle Lid-Staten moeten gelden (maar die eventueel wel konden worden genuanceerd); anderzijds kan elk land — binnen het bestek van de richtlijn — bijkomende verplichtingen opleggen, indien het dit voor de voldoening van de belasting noodzakelijk acht.

Aldus heeft België, met ingang van 1 januari 1993, inzonderheid de regeling voor de voldoening van de BTW, die het voorwerp is van hoofdstuk VIII van het BTW-Wetboek, aangepast. De wijzigingen betreffen :

- de boekhouding;
- de aangifteplicht;
- de controlemaatregelen.

Hierna worden enkele voorbeelden gegeven van dergelijke wijzigingen, geput uit de zoëven gemelde tweede soort van wettelijke bepalingen : de bijkomende verplichtingen die door België, op eigen initiatief kunnen worden ingevoerd.

1. La comptabilité

Les modifications sont essentiellement de deux ordres et concernent :

- les factures et documents à délivrer ou à établir;
- la tenue de la comptabilité.

Les dispositions afférentes à cette matière sont contenues dans l'arrêté royal n° 1 du 29 décembre 1992 relatif aux mesures tendant à assurer le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée.

1.1. Factures et documents

Les cas dans lesquels une facture doit être délivrée à des personnes physiques qui destinent les biens ou services reçus à leur usage privé sont mieux précisés.

Il s'agit notamment d'éviter que les entreprises de vente en gros et de production n'invoquent, par une interprétation orientée des dispositions légales, la dispense de délivrer une facture pour le motif que les livraisons seraient effectuées au départ d'un (prétendu) magasin de détail, alors qu'en réalité, les marchandises sont destinées à des clients-détaillants. Ces derniers visent généralement à soustraire les marchandises ainsi acquises au contrôle du fisc (arrêté royal n° 1, article 1^{er}, § 2, alinéa 2, 8°).

Sur le plan du contenu, les dispositions ont également été nuancées afin de mieux décrire les éléments pour déterminer les opérations et le taux de la taxe due (arrêté royal n° 1, article 5, § 1^{er}, 6°).

Les pouvoirs du Ministre des Finances ou de son délégué ont par ailleurs été réduits pour ce qui est de l'octroi de dérogations en ce qui concerne les documents à délivrer et à établir : aucune dépense ne pourra désormais encore être accordée et les simplifications ne seront plus autorisées que pour autant qu'elles n'entravent pas le contrôle de la perception de la taxe.

1.2. Comptabilité

Jusqu'au 31 décembre 1992, les assujettis dont le chiffre d'affaires annuel n'excédait pas 20 millions de francs ne devaient tenir qu'une comptabilité restreinte, dont la teneur était fixée par la loi.

La comptabilité soumise aux fonctionnaires chargés du contrôle de la TVA se limite donc souvent au strict nécessaire; ce n'est que lorsque le contrôlé présentait spontanément des livres et documents non prescrits par la loi que ceux-ci pouvaient être utilisés dans le cadre du contrôle.

A partir du 1^{er} janvier 1993, tous les assujettis ont été obligés de tenir une comptabilité appropriée à l'étendue de leurs activités, en vue de permettre l'application et le contrôle de la taxe sur la valeur

1. De boekhouding

In essentie zijn de wijzigingen van tweeërlei aard. Ze betreffen :

- de uit te reiken of op te maken facturen en stukken;
- de wijze waarop de boekhouding wordt gevoerd.

De wettelijke bepalingen dienaangaande zijn vervat in het koninklijk besluit n° 1 van 29 december 1992, met betrekking tot de regeling voor de voldoening van de belasting over de toegevoegde waarde.

1.1. Facturen en stukken

De gevallen waarin facturen moeten worden uitgereikt aan natuurlijke personen die de ontvangen goederen of diensten bestemmen voor hun privé-gebruik, worden preciezer omschreven.

Onder meer wordt thans vermeden dat de groothandels- en voortbrengersbedrijven, door een gerichte interpretatie van de wetteksten, zich beroepen op de ontheffing van factureringsplicht omdat hun leveringen zouden zijn verricht vanuit een (geveinsde) detailwinkel, terwijl ze in werkelijkheid bestemd zijn voor klanten-kleinhandelaars. Deze laatsten beogen de aldus aangekochte goederen doorgaans te onttrekken aan de controle van de fiscus (koninklijk besluit n° 1, artikel 1, § 2, tweede lid, 8°).

Op inhoudelijk vlak zijn aan de bepalingen tevens nuances aangebracht die ertoe strekken de gegevens om de handelingen te determineren en om het tarief van de verschuldigde belasting vast te stellen beter te doen omschrijven (koninklijk besluit n° 1, artikel 5, § 1, 6°).

Tevens is de bevoegdheid van de Minister van Financiën of zijn afgevaardigde ingeperkt wat betreft het toestaan van afwijkingen inzake de uit te reiken en op te maken documenten : voortaan is het niet meer mogelijk ontheffingen toe te staan, en vereenvoudigingen kunnen nog slechts mits ze de controle op de heffing van de belasting niet verhinderen.

1.2. Boekhouding

Tot 31 december 1992 waren de belastingplichtigen die een jaaromzet realiseerden van hoogstens 20 miljoen frank, slechts gehouden een beperkte boekhouding te voeren, waarvan de inhoud in de wetgeving was bepaald.

De boekhouding, die werd voorgelegd aan de met controle van de BTW belaste ambtenaren, was bijgevolg dikwijls beperkt tot het strikt wettelijk noodzakelijke; slechts wanneer de gecontroleerde spontaan de niet wettelijk voorgeschreven boeken en documenten ter beschikking stelde, konden ze worden gebruikt bij controle.

Vanaf 1 januari 1993 geldt voor elke belastingplichtige het principe dat de boekhouding moet aangepast zijn aan de uitgeoefende activiteiten, en bovendien moet toelaten de BTW te kunnen toepassen

ajoutée. Il a en même temps été précisé en quoi la comptabilité doit au moins consister, étant entendu que certaines simplifications sont acceptables (arrêté royal n° 1, article 14).

L'amélioration qui a ainsi été apportée vise essentiellement à empêcher l'assujetti de se retrancher derrière des dispositions légales pour refuser de soumettre lors du contrôle les livres et documents qu'il utilise quotidiennement et ce, en toute impunité. Il est en effet raisonnable de considérer que ces livres et documents lui permettent d'assurer la bonne marche de son entreprise.

Il a été prévu corrélativement que les inscriptions relatives à la comptabilité devaient s'appuyer sur des pièces justificatives, datées et conservées, selon le cas, en original ou en copie (arrêté royal n° 1, article 15, § 2).

2. L'obligation de déclaration

2.1. La suppression des déclarations annuelles

La fraude dite « carrousel » vise à l'encaissement des avoirs TVA créés de manière illicite au moyen du système de la restitution périodique des avoirs TVA.

Les personnes connues du fisc qui réclament la restitution de ces avoirs ne sont pas les mêmes que celles qui fournissent le moyen — la facture — qui permet cette restitution. Alors que les avoirs seront encaissés aussi rapidement que possible, ceux qui délivrent la facture tenteront d'échapper le plus longtemps possible au fisc.

Le système des déclarations annuelles, qui était en vigueur jusqu'au 31 décembre 1992, constituait un moyen approprié pour ce faire. Aussi a-t-il été supprimé.

2.2. Le contenu de la déclaration périodique

Le 1^{er} janvier 1993, le contenu de la déclaration à l'administration de la TVA a été adapté :

— *primo*, un lien étroit est établi avec le plan comptable appliqué en vertu de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises;

— *secundo*, les déclarations permettent à l'administration de se faire une idée plus précise des opérations réalisées, ce qui accroît l'efficacité du contrôle.

3. Mesures de contrôle

Le 1^{er} janvier 1993, les compétences des fonctionnaires ont été sensiblement étendues en matière de contrôle. Vous trouverez ci-après un aperçu de quelques unes des mesures entrées en vigueur à cette date.

én contrôleren. Terzeldertijd wordt gepreciseerd waaruit de boekhouding minstens moet bestaan, eventueel rekening houdend met aanvaardbare vereenvoudigingen (koninklijk besluit n° 1, artikel 14).

De aldus aangebrachte verbetering bestaat er voornamelijk in dat de belastingplichtige zich niet meer kan verschuilen achter de wettelijke bepalingen om, zonder gevaar op bestraffing, bij controle de dagelijks gebruikte boeken en documenten niet voor te leggen : redelijkerwijze kan men aannemen dat dergelijke registers en documenten inherent zijn aan een adequate bedrijfsvoering.

Correlatief met het vorenstaande is voorzien in de verplichting om de inschrijvingen met betrekking tot de boekhouding te steunen op verantwoordingsstukken die gedateerd zijn en waarvan, naargelang het geval, een origineel exemplaar of een dubbel dient te worden bewaard (koninklijk besluit n° 1, artikel 15, § 2).

2. De aangifteplicht

2.1. Afschaffing van de jaaraangiften

De zogenaamde carrouselfraude strekt ertoe om op onregelmatige wijze gecreëerde belastingtegoeden te incasseren, door middel van het stelsel van de periodieke teruggaaf van BTW-tegoeden.

De voor de fiscus bekende personen die de belastingtegoeden terugvorderen, zijn niet dezelfde als diegenen die daartoe het middel — de factuur — verschaffen. Terwijl de belastingtegoeden zo vlug mogelijk worden geïncasseerd, zullen zij die de facturen uitreiken trachten zich zo lang mogelijk uit het bereik van de fiscus te houden.

Het stelsel van de jaaraangiften, dat tot 31 december 1992 van kracht was, vormde daartoe een geschikt middel. Daarom is het afgeschaft.

2.2. De inhoud van de periodieke aangifte

Met ingang van 1 januari 1993 is de inhoud van de BTW-aangifte aangepast :

— vooreerst is er een nauwe link met het rekeningstelsel dat van kracht is in het kader van de toepassing van de wet van 1 juli 1975, met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekeningen van de ondernemingen;

— bovendien stellen de aangiften de administratie in staat een beter inzicht te krijgen in de verrichte handelingen, wat ten gunste komt aan de efficiëntie van de controle.

3. Controlemaatregelen

Per 1 januari 1993 zijn de controlebevoegdheden van de ambtenaren gevoelig verbeterd. Hierna volgen enkele krachtlijnen.

3.1. Obligation de conservation et de communication

— cette obligation est étendue à l'ensemble des livres et documents relatifs à l'activité exercée, y compris les données informatisées (Code, articles 60 et 61, § 1^{er});

— de plus, il peut être demandé que les données enregistrées sur des supports informatiques soient communiquées sous forme lisible et intelligible et que soient effectués les traitements informatiques jugés nécessaires à la vérification de l'exacte perception de la taxe (Code, article 61, § 1^{er});

— le délai de conservation est porté de 5 à 10 ans, pour éviter, entre autres, que le contrôle relatif à des opérations étalées sur une très longue période ne soit gêné du fait que les données sous-tendant ces opérations ne devaient pas être conservées assez longtemps (Code, article 60, §§ 1^{er} et 2).

Pareille situation se présente, par exemple, lorsque les contrats et les données y afférentes relatifs à des travaux étalés sur plusieurs années ne devraient plus être conservés, alors que les travaux sont toujours en cours (cf. le chantier du tunnel sous la Manche).

Cette prolongation du délai de conservation permet en outre de procéder au contrôle en dépit des différences, gênantes, existant entre les obligations légales imposées dans les divers Etats membres;

— la possibilité de retenir, contre délivrance d'un accusé de réception, des livres et documents est étendue aux situations dans lesquelles les fonctionnaires estiment que ces données établissent ou concourent à établir la débetion d'une taxe ou d'une amende (Code, article 61, § 2).

Cette mesure permet d'éviter que les pièces comptables ne disparaissent entre le moment où le contrôle est effectué et celui où la taxe ou l'amende est réclamée.

3.2. Droit d'accès

— extension des compétences aux espaces ouverts où l'activité est exercée et au domaine du contrôle de la fiabilité des informations, données et opérations informatisées (Code, article 63);

— extension des possibilités dans le domaine du contrôle du transport, du chargement et du déchargement afin de pouvoir demander, sans déplacement, la présentation de tous les livres et documents relatifs à l'activité exercée, ce qui n'était pas le cas précédemment (Code, article 63).

A la base de toutes ces mesures légales, il y a l'idée que le contrôle est d'autant plus efficace si l'on intervient au niveau des moyens dont le redevable de la TVA se sert dans le cadre de la gestion quotidienne de son entreprise.

3.1. Bewarings- en voorleggingsplicht

— uitbreiding tot alle boeken en stukken met betrekking tot de uitgeoefende werkzaamheid, inclusief de geïnformatiseerde gegevens (Wetboek, artikelen 60 en 61, § 1);

— bovendien kan worden gevraagd om de op informatiedragers vervatte gegevens in een leesbare en verstaanbare vorm voor te leggen, en om de geïnformatiseerde bewerkingen te verrichten die nodig worden geacht om de juiste heffing van de belasting na te gaan (Wetboek, artikel 61, § 1);

— verlenging van de bewaringstermijn van 5 tot 10 jaar, onder meer om te vermijden dat, bij handelingen gespreid over zeer lange duur, de controle gehinderd wordt, doordat de gegevens die aan de basis liggen van de handelingen niet voldoende lang moeten worden bewaard (Wetboek, artikel 60, §§ 1 en 2).

Een voorbeeld van dergelijke situatie zijn werken gespreid over verschillende jaren, waarvoor de contracten en de bijhorende gegevens niet meer zouden moeten worden bewaard, terwijl de werken nog worden uitgevoerd (cf. de « Chunnel » onder het Kanaal).

Bovendien laat deze verlenging toe om, voor de controle, hinderlijke verschillen tussen de wettelijke verplichtingen in de verschillende Lid-Staten op te vangen;

— de mogelijkheid om boeken en stukken tegen afgifte van een ontvangstbewijs te behouden, is uitgebreid tot situaties waarin de ambtenaren menen dat de gegevens de verschuldigdheid van een belasting of een geldboete aantonen, of ertoe bijdragen deze aan te tonen (Wetboek, artikel 61, § 2).

Deze maatregel laat toe te voorkomen dat tussen het tijdstip van de controle en het tijdstip van het stellen van de vordering bewijsstukken verdwijnen.

3.2. Recht van toegang

— uitbreiding van de bevoegdheden tot de open ruimten waar de activiteit wordt uitgeoefend, en tot het domein van het nazicht van de betrouwbaarheid van de geïnformatiseerde inlichtingen, gegevens en bewerkingen (Wetboek, artikel 63);

— uitbreiding van de mogelijkheden op het vlak van de controle van het vervoer, van het laden en lossen, doordat, zonder verplaatsing, de voorlegging kan worden gevraagd van alle boeken en stukken met betrekking tot de uitgeoefende werkzaamheid, wat voorheen niet het geval was (Wetboek, artikel 63).

Aan de grondslag van al deze wettelijke maatregelen ligt de gedachte dat de controle het meest efficiënt is als wordt ingegrepen op het niveau van de middelen waarvan de belastingschuldenaar zich bedient in het kader van het dagelijks beheer van zijn bedrijf.

5. Mesures organisationnelles

En vue d'assurer le prélèvement correct de la TVA, l'Union européenne a adopté plusieurs mesures. Celles-ci concernent :

- le contrôle et la perception de la taxe;
- la collaboration administrative en matière de contrôle et d'assistance en ce qui concerne les recouvrements;
- la formation professionnelle des fonctionnaires.

1. *Le contrôle et la perception*

1.1. Disposition clé

Le règlement (CEE, EURATOM) n° 1553/89 du Conseil, du 29 mai 1989, concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée comporte une « disposition clé », à savoir l'article 12.

Cet article prévoit entre autres que les Etats membres doivent informer la Commission européenne de procédures relatives au recouvrement de la TVA, ainsi que des règles et des résultats de leurs systèmes de contrôle. La Commission doit ensuite, en collaboration avec chaque Etat membre, examiner la possibilité de modifier les procédures en vue d'accroître leur efficacité. Elle doit soumettre tous les trois ans un rapport au Conseil et au Parlement.

Le Conseil estime que cette mesure constitue une étape constructive dans la voie d'un renforcement des mesures de lutte contre la fraude (discussion de l'article 12 du Règlement).

Dans la pratique, on réalise cet objectif en répondant à des questionnaires de la Commission et en organisant des séminaires au cours desquels des questions spécifiques sont abordées.

Les travaux ont débouché, à ce jour, sur deux rapports, publiés en 1992 et 1995.

1.2. La situation belge

Il ressort de la confrontation de ces rapports avec la politique de contrôle appliquée en Belgique qu'il y a une bonne corrélation entre les recommandations et les objectifs européens, d'une part, et les pratiques et objectifs belges, d'autre part.

Citons en guise d'exemples :

- le mise en œuvre d'une approche « axée sur le client » (cf. la loi relative à la publicité de l'administration, etc.);
- la décentralisation des travaux au niveau de la sélection des contrôles, pour laquelle on recourt notamment à l'analyse du risque. Il va de soi que le contrôle et l'intervention de la hiérarchie restent possibles;

5. Organisatorische maatregelen

Met het oog op het verzekeren van de juiste heffing van de BTW zijn door de Europese Unie een aantal maatregelen genomen. Ze betreffen :

- de controle en de inning van de belasting;
- de administratieve samenwerking inzake controle en bijstand voor invorderingen;
- de beroepsopleiding van ambtenaren.

1. *De controle en de inning*

1.1. Sleutelbepaling

De Verordening (EEG, EURATOM) n° 1553/89 van de Raad, van 29 mei 1989 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde, bevat een « sleutelbepaling », met name het artikel 12.

Dat artikel bepaalt onder meer dat de Lid-Staten de Europese Commissie in kennis moeten stellen van de procedures betreffende de invordering van de BTW, en van de voorschriften en de resultaten van hun controlestelsels. De Commissie moet vervolgens, in samenwerking met elke Lid-Staat, nagaan of er eventueel verbeteringen in de procedures kunnen worden aangebracht ter verhoging van de doeltreffendheid. Om de drie jaar moet zij bij de Raad en het Parlement een verslag indienen.

De Raad beschouwt dit als een constructieve stap ter versterking van de fraudebestrijdingsmaatregelen (notulen bij artikel 12 van de Verordening).

In de praktijk wordt vermelde doelstelling bewerkstelligd door het beantwoorden van vragenlijsten van de Commissie, en door seminaries waarin specifieke kwesties worden behandeld.

De werkzaamheden resulteerden tot heden in twee gepubliceerde verslagen, van respectievelijk 1992 en 1995.

1.2. De Belgische situatie

Uit de vergelijking van deze rapporten met het Belgisch controlebeleid blijkt dat er een goede onderlinge band is tussen de Europese objectieven en aanbevelingen enerzijds, en de Belgische praktijk en doelstellingen anderzijds.

Voorbeelden in dat verband zijn :

- het streven naar een zogenaamde « klantgerichte » aanpak (cf. Wet openbaarheid van bestuur, ...);
- decentralisatie van de werkzaamheden op het vlak van de selectie van de controles, waarbij meer bepaald gebruik wordt gemaakt van risico-analyse. Het hiërarchisch toezicht en dito tussenkomst blijft natuurlijk mogelijk;

— les efforts déployés en vue d'améliorer le contrôle des comptabilités informatisées, etc.;

— l'approche combinée du contrôle et de la perception : outre les contrôles périodiques portant sur la situation fiscale globale, on effectue des contrôles ponctuels, flexibles, à caractère préventif, en vue d'assurer la perception de l'impôt.

2. La coopération administrative

2.1. Les instruments juridiques

Il existe plusieurs instruments juridiques, dont, dans le domaine du contrôle :

— une directive concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs et de la taxe sur la valeur ajoutée;

— un règlement concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects (TVA).

La directive prévoit diverses formes de collaboration, à savoir :

— la communication de renseignements sur demande;

— l'échange automatique (systématique, sans demande);

— l'échange spontané, dans certaines situations;

— la collaboration, dans le cadre d'une enquête, avec des fonctionnaires d'un autre Etat membre, si une telle collaboration a été convenue avec cet Etat membre.

Le règlement règle l'échange d'informations à trois niveaux :

— niveau 1 : communication automatique et directe des données relatives à toutes les livraisons intracommunautaires de biens effectuées au départ d'un Etat membre par destinataire établi dans un autre pays;

— niveau 2 : échange des mêmes données, mais basé sur la situation existant entre deux personnes. Cet échange se fait exclusivement dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale;

— niveau 3 : échange d'informations plus précises, mais uniquement pour certains cas.

2.2. La situation belge

En ce qui concerne le contrôle, la Belgique joue un rôle actif au niveau de la collaboration, tant au sein des comités *ad hoc* que sur le terrain. Toutes les actions sont menées en tenant compte de principes fondamentaux tels que la proportionnalité des actions entreprises et de leur finalité et la réciprocité.

Dans ce cadre, il est fait appel notamment au système d'information électronique européen, qui sert à transmettre des messages structurés relatifs à des cas de fraude. La rapidité de ce système est inégalable pour des faits de fraude pouvant être com-

— het streven naar verbetering op het vlak van de controle van geïnformatiseerde boekhoudingen enz.;

— een gecombineerde aanpak van de controle en de inning : benevens de periodiek verrichte controles inzake de globale belastingtoestand, worden korte, flexibele controles verricht die een preventief karakter hebben : het verzekeren van de inning van de belasting.

2. De administratieve samenwerking

2.1. Juridische instrumenten

Er zijn verschillende juridische instrumenten, waaronder, in het domein van de controle :

— een richtlijn betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten op het gebied van de directe belastingen en van de belasting over de toegevoegde waarde;

— een verordening betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen (BTW).

De richtlijn voorziet in verschillende samenwerkingsvormen, met name :

— verstrekking van inlichtingen op verzoek;

— automatische uitwisseling (geregeld, zonder verzoek);

— spontane uitwisseling, in bepaalde situaties;

— samenwerking in een andere Lid-Staat met ambtenaren van dat land bij een onderzoek, indien zulke samenwerking is overeengekomen met de Lid-Staat.

De Verordening regelt de uitwisseling van inlichtingen op drie niveau's :

— niveau 1 : automatische en rechtstreekse mededeling van alle intracommunautaire leveringen van goederen vanuit een Lid-Staat per bestemming in een ander land;

— niveau 2 : uitwisseling van deze gegevens, maar gebaseerd op een situatie tussen twee personen. Dit is uitsluitend het geval met het oog op de bestrijding van belastingfraude;

— niveau 3 : uitwisseling van nadere informatie, maar alleen voor bepaalde gevallen.

2.2. De Belgische situatie

In het domein van de controle speelt België een actieve rol in de samenwerking, zowel in de Comités *ad hoc*, als « op het terrein ». Steeds wordt gehandeld met inachtneming van fundamentele beginselen zoals de evenredigheid tussen de ondernomen acties en hun finaliteit, en de wederkerigheid.

Aldus wordt onder meer gebruik gemaakt van het Europese elektronische systeem van berichtgeving, dat dient om gestructureerde berichten over fraude te versturen. De snelheid is niet te evenaren voor types van fraude die zich snel kunnen realiseren op

mis à un endroit éloigné de celui où ils ont été découverts ou soupçonnés initialement.

La Belgique participe également à des expériences en matière de contrôle du paiement de la TVA par les entreprises multinationales. Les fonctionnaires concernés ont procédé à une évaluation positive à ce sujet. La formation permanente des fonctionnaires s'est également révélée nécessaire.

Le Belgique s'efforce d'acquérir un maximum d'expérience et de connaissances, et de renforcer les contacts. La collaboration se traduit également par l'échange d'informations sur les méthodes de contrôle.

3. La formation professionnelle

La Belgique participe au programme d'action communautaire relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires compétents en matière de fiscalité indirecte (programme MATTHAEUS-TAX).

Ce programme vise notamment à :

— les sensibiliser à la discussion communautaire de leur travail et à promouvoir la confiance mutuelle;

— exploiter au maximum les capacités des services.

C'est ainsi que des fonctionnaires ont déjà pu participer à des séminaires sur certains thèmes et à des programmes d'échange.

6. Conclusion

Par rapport à la situation qui prévalait avant le 1^{er} janvier 1993, la Belgique a réalisé des progrès significatifs en ce qui concerne les mesures relatives au paiement de la TVA. La coopération internationale s'est en outre progressivement développée, sous l'impulsion de l'Union européenne.

Il va de soi que l'on doit s'efforcer de l'améliorer et de continuer à la développer.

Enfin, il convient d'apprécier les résultats obtenus en tenant compte des moyens disponibles.

B. ECHANGE DE VUES ⁽¹⁾

— *Intérêt des Etats membres à fournir aux instances européennes des informations inexactes en matière de TVA afin de manipuler la contribution en fonction de la TVA.*

On ne connaît aucune manipulation en matière de versement de recettes TVA à la CEE.

— *Suppression de la déclaration annuelle à la lumière de récents cas de fraudes de type carrousel.*

⁽¹⁾ Les questions et remarques des membres sont en italique. Les réponses des experts sont en caractère ordinaire.

een plaats ver van deze waar ze initieel werden ontdekt of vermoed.

Tevens neemt België deel aan experimenten inzake BTW-controle van multinationale ondernemingen. De betrokken ambtenaren hebben hierover een positieve evaluatie uitgebracht. Tevens is gebleken dat een permanente vorming noodzakelijk is.

België tracht zoveel mogelijk ervaring en kennis op te doen, en de contacten nauwer aan te halen. De samenwerking resulteert eveneens in het uitwisselen van informatie over controlemethoden.

3. De beroepsopleiding

België neemt deel aan het communautair actieprogramma voor de beroepsopleiding van ambtenaren belast met de indirecte fiscaliteit (MATTHAEUS-TAX-programma).

Tot de doelstellingen van dat programma behoren onder meer :

— het bewust maken van de communautaire dimensie van hun werk en het onderlinge vertrouwen bevorderen;

— de bekwaamheid van de diensten optimaal benutten.

Aldus hebben reeds verschillende ambtenaren kunnen deelnemen aan seminaries over bepaalde thema's, en aan uitwisselingsprogramma's.

6. Besluit

In vergelijking met de toestand voor 1 januari 1993 heeft België, beduidende vooruitgang geboekt op het vlak van de maatregelen voor de voldoening van de BTW. Bovendien wordt de internationale samenwerking geleidelijk verder ontwikkeld, onder het impuls van de EU.

Natuurlijk moet men ook oog blijven hebben voor verbetering en verdere ontwikkeling.

Tenslotte is het welteverstaan dat de resultaten steeds moeten worden beoordeeld in het perspectief van de beschikbare middelen.

B. GEDACHTEWISSELING ⁽¹⁾

— *Belang van de Lid-Staten om onjuiste BTW-informatie te verstrekken aan de Europese instanties, teneinde de bijdrage in functie van de BTW te manipuleren.*

Er zijn geen manipulaties inzake de afdracht aan de EG van BTW-inkomsten, bekend.

— *Afschaffing van de jaarlijkse aangifte in het licht van recente berichten over carrouselfraude.*

⁽¹⁾ De vragen en opmerkingen van de leden worden cursief weergegeven. De antwoorden van de deskundigen volgen in normaal karakter.

Dans ce contexte, l'article 43 du Code de la TVA a été abrogé. Cet article concernait le préfinancement de la TVA et donnait lieu à des fraudes.

Au sein de l'administration de la TVA, un directeur adjoint a été chargé de coordonner la lutte contre la fraude entre les différentes directions.

La lutte contre la fraude de type carrousel s'effectue actuellement de manière plus rationnelle.

— *Différences en matière de perception de la TVA avant et après le 1^{er} janvier 1993 (avènement du marché intérieur).*

La perception fluctue d'année en année.

On se reportera, à cet égard, aux rapports annuels de l'administration de la TVA des quatre dernières années.

— *Avantages et inconvénients de la taxation dans les pays d'origine (qui implique que les taux du pays d'achat sont appliqués) à la lumière de la lutte contre la fraude.*

Ce système a des partisans et des adversaires. Il donnera également lieu à des fraudes.

— *Collaboration entre les services de recherche (notamment avec l'ISI).*

Aucun problème spécifique ne se pose à ce niveau.

Le Code d'instruction criminelle oblige les agents du fisc à signaler les activités frauduleuses dont ils ont connaissance.

Ils peuvent aussi consulter le dossier judiciaire par le truchement du procureur général.

— *Opportunité de parvenir à une harmonisation globale de la TVA au niveau européen (cf. les différences de taux de TVA qui continuent à exister à l'intérieur de l'Union européenne en matière de construction de logements sociaux et d'horticulture ornementale).*

Un alignement des taux éliminerait dans une large mesure les possibilités de fraude.

Les critères d'application de taux de TVA réduits dans le secteur de l'immobilier sont difficilement contrôlables dans la pratique. Pour que le contrôle soit efficace, il est indispensable de pénétrer dans le logement. Or, ce n'est permis qu'entre certaines heures et moyennant une autorisation du juge de police.

In verband hiermee werd artikel 43 van het BTW-wetboek afgeschaft. Dit artikel handelde over de voorfinanciering van de BTW en gaf aanleiding tot fraude.

Bij de BTW-administratie werd een adjunct-directeur belast met de coördinatie inzake fraudebestrijding, tussen de directies onderling.

Inzake de bestrijding van carrouselfraude gebeurt de bestrijding momenteel op een rationelere wijze.

— *Verschillen in BTW-inning voor en na 1 januari 1993 (inwerkingtreding van de interne markt).*

De inning fluctueert van jaar tot jaar.

Hiervoor zij verwezen naar de Jaarverslagen van de BTW-administratie van de laatste 4 jaren.

— *Voor- en nadelen van de oorsprongsbelasting (waarbij de tarieven van het land van aankoop worden toegepast) in het licht van de fraudebestrijding.*

Er zijn voor- en tegenstanders van dit systeem. Ook in het oorsprongsysteem zal fraude bestaan.

— *Samenwerking tussen de opsporingsdiensten (onder meer met de BBI).*

Er stellen zich geen specifieke problemen terzake.

Het Wetboek van strafvordering verplicht fiscale ambtenaren aangifte te doen als zij weet hebben van frauduleuze activiteiten.

Zij kunnen ook inzage krijgen in het gerechtelijk dossier via de Procureur-generaal.

— *Wenselijkheid om te komen tot een globale harmonisatie van de BTW op Europees vlak (cf. de verschillen die binnen de EU nog steeds bestaan op het vlak van de BTW-tarieven van sociale woningbouw en de sierteelt).*

Door gelijkschakeling van de tarieven zouden in belangrijke mate de mogelijkheden tot fraude verdwijnen.

Inzake verlaagde BTW-tarieven in de onroerend goedsector zijn de toepassingscriteria (om te kunnen genieten van verlaagde tarieven) in de praktijk moeilijk controleerbaar. Voor een efficiënte controle is het binnentreden in de woning vereist, terwijl dit enkel is toegelaten tussen bepaalde uren en mits machtiging van de politierechter.

III. FRAUDE AGRICOLE

A. INSTANCES BELGES COMPETENTES EN MATIERE DE CONTROLE DES DEPENSES AGRICOLES EFFECTUEES DANS LE CADRE DU FEOGA (SECTION GARANTIE) ⁽¹⁾

Remarques préliminaires

La section Garantie du FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) finance les restitutions à l'exportation vers les pays tiers et les interventions destinées à la régularisation des marchés. La grande majorité de ces mesures sont payées par chaque Etat membre qui sert d'intermédiaire entre le FEOGA et le bénéficiaire.

L'orientation et le suivi du financement de la PAC (Politique agricole commune) sont assurés par le Service Financement de la PAC de l'Administration de la Politique agricole du Ministère de l'Agriculture.

En Belgique, les dépenses prises en compte au titre du FEOGA-Garantie sont exécutées par les organismes habilités à payer de telles dépenses (les organismes de paiement), ceux-ci exercent principalement un contrôle préventif. C'est aux autorités de contrôle (voy. *infra*), collaborant avec les organismes de paiement, non seulement de veiller à la réalité et la régularité des opérations financées par le FEOGA, mais aussi de prévenir et poursuivre les irrégularités commises par les opérateurs économiques.

1. Les organismes de paiement

La volonté du gouvernement était d'avoir, pour la politique agricole fédérale, un guichet « agriculteurs » (le Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture) et un guichet « entreprises » (le BIRB).

Sur la base de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994, il est prévu que le Roi détermine les dispositions permettant au BIRB de reprendre les activités de l'OCCL (Office central des contingents et licences) relatives aux restitutions à l'exportation et celles de l'OBEA (Office belge de l'économie et de l'agriculture) qui concernent les opérations commerciales d'intervention. Le BIRB est un parastatal de type B sous tutelle du Ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises.

Par contre, les aides directes payées aux agriculteurs par l'OBEA sont de la compétence du Ministère de l'Agriculture (Administration de la gestion de la production) qui assure également le financement des

III. LANDBOUWFRAUDE

A. BELGISCHE INSTANTIES DIE BEVOEGD ZIJN VOOR DE CONTROLES OP DE LANDBOUWUITGAVEN IN HET KADER VAN HET EOGFL (AFDELING GARANTIE) ⁽¹⁾

Voorafgaande opmerkingen

De afdeling Garantie van het EOGFL (Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw) financiert de restituties bij de uitvoer naar derde landen en de interventies ter regularisatie van de markten. Het overgrote deel van die maatregelen wordt betaald door elke Lid-Staat die als tussenschakel optreedt tussen het EOGFL en de begunstigde.

De dienst Financiering van het GLB (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) van het bestuur voor het Landbouwbeleid van het Ministerie van Landbouw zorgt voor de oriëntatie en de opvolging van de financiering van het GLB.

In België worden de uitgaven in het kader van de afdeling Garantie van het EOGFL gedragen door de tot betaling van dergelijke uitgaven gemachtigde organen (betalingsinstellingen). Zij controleren hoofdzakelijk preventie. De eigenlijke controle-organen (cf. *infra*) zien er in samenwerking met de betalingsinstellingen niet alleen op toe dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze worden uitgevoerd, maar hebben ook tot taak door de economische subjecten begane onregelmatigheden te voorkomen of te vervolgen.

1. De betalingsinstellingen

Het was de wens van de Regering dat er voor het federale landbouwbeleid een « loket landbouwers » (Ministerie van Middenstand en van Landbouw) en een loket Ondernemingen (BIRB) zou worden opgericht.

Op grond van de op 1 januari 1994 in werking getreden wet van 6 augustus 1993 houdende sociale en diverse bepalingen moet de Koning de nodige besluiten nemen opdat de BIRB de werkzaamheden van de CDCV (Centrale Dienst voor Contingenten en Vergunningen) in verband met de uitvoerrestituties en die van de BDBL (Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw) in verband met de commerciële maatregelen kan overnemen. De BIRB is een parastatale instelling van type B en staat onder toezicht van de minister van Landbouw en de Kleine en Middelgrote Ondernemingen.

De directe inkomenssteun aan de landbouwers, die door de BDBL wordt betaald, valt evenwel onder de bevoegdheid van het ministerie van Landbouw (bestuur Produktiebeheer), dat ook bevoegd is voor

⁽¹⁾ Exposé fait le 28 mai 1996 devant le Comité d'avis par M. André Bauche, Inspecteur général à l'Administration de la politique agricole, Ministère de l'Agriculture.

⁽¹⁾ Uiteenzetting voor het Adviescomité op 28 mei 1996 door de heer André Bauche, Inspecteur-generaal bij het Bestuur voor landbouwbeleid, Ministerie van Landbouw.

nouvelles aides prévues par la réforme de la politique agricole commune (PAC) et celles qui étaient à charge de l'ONL (Office national du lait).

De ce fait, il y a deux instances nationales de paiement au lieu de trois, ce qui permettra une plus grande efficacité et donc de meilleurs contrôles.

2. Les structures spécifiques de contrôle

A côté des services propres de contrôle des organismes de paiement, les autorités spécifiques de contrôle suivantes peuvent être mentionnées.

2.1. *Au Ministère de l'Agriculture*

A l'Administration de la Gestion de la Production, conformément au règlement n° 3508/92 du Conseil établissant un système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires (cultures arables, viande bovine), un système administratif uniforme a été élaboré à l'aide d'une base de données informatisées et d'une application informatisée en vue du traitement et du contrôle (administratif, vérification par télédétection) de l'ensemble des demandes des aides directes. Les services extérieurs de cette Administration effectuent sur place le contrôle des aides directes aux agriculteurs en application de la PAC réformée.

Deux autres administrations du Département de l'Agriculture collaborent également aux contrôles :

— soit l'Administration de la Qualité des matières premières et du secteur végétal qui effectue des contrôles physiques et administratifs en rapport avec les interventions et aides de l'UE dans le secteur du marché des fruits et légumes, du lait écrémé en poudre incorporé dans les aliments du bétail notamment;

— soit l'Administration de la Qualité des produits animaux qui contrôle les fabricants des produits laitiers au niveau des entreprises laitières.

2.2. *Autres structures spécifiques de contrôle*

A côté des services propres de contrôle des organismes de paiement, les autorités spécifiques de contrôle suivantes peuvent être mentionnées :

— l'Administration des douanes et accises (ministère des Finances) lors des exportations des produits agricoles (voir *supra*);

— l'Administration de l'inspection économique (ministère des Affaires économiques, voir *infra*) lors des exportations de produits agricoles et pour des opérations d'intervention (exemple stockage privé) et de transformations de produits;

de la financement van de nieuwe steunregelingen waarin de hervorming van het GLB voorziet en van de steun die voordien voor rekening van de NZD (Nationale Zuiveldienst) was.

Een en ander houdt in dat twee in plaats van drie nationale instanties over de betalingen gaan, wat voor meer doeltreffendheid en bijgevolg ook voor een betere controle zorgt.

2. De specifieke controle-organen

Naast de eigen controle-organen van de betalingsinstellingen kunnen nog de specifieke controleinstanties worden vermeld.

2.1. *Bij het Ministerie van Landbouw*

Bij het Bestuur voor het Landbouwproductiebeheer werd overeenkomstig Verordening n° 3508/92 van de Raad tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (akkerbouw, rundvlees) een uniforme administratieve regeling uitgewerkt, met behulp van een geautomatiseerde gegevensbank en een computerprogramma voor de verwerking en de controle (administratief, verificatie door teledetectie) van alle aanvragen voor directe steun. De buitendiensten van dit bestuur controleren ter plaatse de directe steun die met toepassing van het hervormde GLB aan de landbouwers wordt verleend.

Aan die controles werken ook nog twee andere besturen van het departement Landbouw mee :

— het Bestuur voor de Kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige sector, dat de administratieve controles en de controles ter plaatse uitvoert in verband met interventie maatregelen en steunregelingen van de Europese Unie ten gunste van de sectoren fruit en groenten en van afgeroomde melk in poedervorm die meer bepaald in veevoeders wordt verwerkt;

— het Bestuur voor de Kwaliteit van de dierlijke producten dat op het niveau van de zuivelbedrijven de producenten van melkproducten controleert.

2.2. *Andere specifieke controle-instanties*

Naast de eigenlijke controlediensten van de betalingsinstellingen voeren ook onderstaande specifieke instanties controles uit :

— de Administratie der Douane en Accijnzen (Ministerie van Financiën) bij de uitvoer van landbouwproducten (cf. *supra*);

— het Bestuur Economische inspectie (Ministerie van Economische Zaken) bij de uitvoer van landbouwproducten, interventie maatregelen (particuliere opslag) en de verwerking van producten;

— l'Institut d'expertises vétérinaires (ministère de la Santé publique) pour les opérations d'intervention qui concernent l'alimentation humaine).

3. Coordination

Vu le nombre de départements et services qui peuvent être concernés par l'application de la réglementation communautaire agricole, il est indispensable de coordonner l'exécution de certains règlements et directives.

Généralement cette coordination s'effectue au sein du groupe CEE/problèmes agricoles de la Commission Economique Interministérielle (CEI). Les décisions prises en CEI/CEE ont un caractère officiel et s'imposent à tous les départements.

Des groupes de travail pour préparer les décisions de la CEI/CEE ou pour finaliser les décisions prises en CEI/CEE sont régulièrement convoqués.

4. Les obligations en matière de contrôle et de fraude des dépenses FEOGA-Garantie imposées par la réglementation de l'UE

— Le règlement-cadre qui régit le financement de la PAC est le *règlement 729/70 du Conseil*, sensiblement modifié par le règlement 1287/95 applicable à partir du 16 octobre 1995 qui impose notamment des règles très strictes aux organismes de paiement (BIRB et DG 3 Agriculture pour la Belgique).

Toutefois, une série de mesures ont été prises au niveau communautaire ayant pour objectif essentiel une gestion saine des finances communautaires et qui, par conséquent, visent un renforcement des contrôles des dépenses à charge du FEOGA.

4.1. *Le règlement CEE n° 4045/89 du Conseil* établit les instructions de contrôle *a posteriori* à effectuer obligatoirement par les EM à partir des documents commerciaux des entreprises.

En Belgique ces contrôles sont effectués par la douane et l'Inspection générale économique. La coordination est assurée par l'Administration des Douanes et Accises. Il existe un comité de coordination 4045/89 qui fixe le programme de contrôle annuel.

4.2. *Le règlement CEE n° 386/90 du Conseil* prévoit que le contrôle physique lors de l'exportation des produits agricoles doit porter au moins sur un choix représentatif de 5 % des déclarations d'exportation faisant l'objet de restitutions avec un taux minimal de 2 % par secteur de produits.

— het Instituut voor Veterinaire Keuring (Ministerie van Volksgezondheid) voor de interventie maatregelen met betrekking tot voedsel voor menselijke consumptie.

3. Coördinatie

Gelet op het aantal departementen en diensten die bij de toepassing van de communautaire landbouwwetgeving betrokken kunnen zijn, is coördinatie van de uitvoering van bepaalde verordeningen en richtlijnen onontbeerlijk.

Normaal gezien is die coördinatie de taak van de groep EEG/landbouwaangelegenheden van de Interministeriële Economische Commissie (IEC). De beslissingen die door de IEC/EEG worden genomen zijn officieel en bindend voor alle departementen.

Geregeld worden werkgroepen bijeengeroepen die de beslissingen van de IEC/EEG moeten voorbereiden dan wel ze tot een goed einde brengen.

4. De verplichtingen inzake controle en fraude met betrekking tot de uitgaven van het EOGFL (afdeling Garantie), zoals ze worden opgelegd door de EU-regelgeving ter zake

— De raamwet voor de financiering van het GLB is *Verordening n° 729/70 van de Raad van 21 april 1970*, die aanzienlijk werd gewijzigd bij verordening 1287/95, die sinds 16 oktober 1995 van toepassing is en meer bepaald aan de betalingsinstellingen zeer strikte regels oplegt (BIRB en DG 3 — Landbouw voor België).

Ondertussen werden een reeks Europese maatregelen uitgevaardigd die vooral een gezond beheer van de Europese middelen voor ogen hadden en bijgevolg een verscherping van de controle op de uitgaven van het EOGFL inhielden.

4.1. *Verordening EEG n° 4045/89 van de Raad* legt de instructies vast volgens welke de Lid-Staten verplicht zijn *a posteriori* controles uit te voeren op grond van de handelsdocumenten van de ondernemingen.

In België zijn de douane en de Algemene Economische Inspectie bevoegd voor die controles. De Administratie der Douane en Accijnzen zorgt voor de coördinatie. Er werd een coördinatiecomité 4045/89 opgericht, dat het programma voor de jaarlijkse controle samenstelt.

4.2. *Verordening EEG n° 386/90 van de Raad* bepaalt dat de controle ter plaatse bij de uitvoer van landbouwprodukten betrekking moet hebben op een representatieve steekproef van ten minste 5 % van de uitvoeraangiften die in aanmerking komen voor restituties, met een minimum van 2 % per goederensector.

4.3. *Le règlement CEE n° 307/91* prévoyant un cofinancement communautaire pour le renforcement des moyens de contrôle mis en place par les EM. Il prévoit pour cinq années une intervention financière de la communauté pour le recrutement de personnel de contrôle supplémentaire, la formation d'agents affectés aux contrôles, l'achat de matériel de contrôle. Ce règlement va être prolongé pour une durée de cinq ans par une décision prochaine du Conseil.

4.4. *Le règlement CEE n° 595/91 du Conseil* visant l'obligation de communication des infractions par les EM à la commission, a engendré l'instauration d'un groupe de travail fédéral au sein de la CEI/CEE dépendant du groupe de travail « problèmes agricoles » de la CEI/CEE. Le groupe se réunit trimestriellement sous la présidence du Directeur Général de l'Administration de l'Inspection économique.

4.5. *Le règlement CEE n° 1469/95*, dernier arrivé parmi les réglementations UE visant une meilleure répression des fraudes, prévoit un système d'information entre EM et la commission, sur les opérateurs qui présentent des risques de non-fiabilité en raison de l'expérience acquise avec eux quant à l'exécution correcte de leurs obligations antérieures.

Ce règlement baptisé « règlement de la liste noire » est entré en application le 1^{er} juillet 1996.

Il prévoit soit des contrôles renforcés, soit des suspensions de paiement, soit une possibilité d'exclusion pour des opérations déterminées de certaines entreprises.

B. ROLE ET FONCTIONNEMENT DU BIRB (Bureau d'intervention et de restitution belge) ⁽¹⁾

Généralités

Le BIRB est un parastatal doté de la personnalité juridique qui est chargé du versement des restitutions à l'exportation et des sommes qui reviennent aux opérateurs en matière d'interventions dans le cadre de la politique agricole.

Cet organisme est dès lors placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture.

Par intervention, il faut entendre le retrait d'excédents agricoles du marché, les opérateurs recevant un prix d'intervention de la Communauté européenne.

Une restitution est la différence entre un prix européen élevé et le prix mondial inférieur, qui est suppléée par la Communauté européenne.

⁽¹⁾ Exposé fait devant le Comité d'avis le 28 mai 1996 par M. Droeshout, Conseiller juridique au BIRB.

4.3. *Verordening EEG n° 307/91* betreft de medefinanciering door de gemeenschappen ter versterking van de controlemiddelen die door de Lid-Staten worden ingezet. Over een periode van vijf jaar draagt de gemeenschap bij in de kosten voor de werving van extra personeel voor de uitoefening van de controles, de opleiding van beampten-controleurs, de aankoop van controle-materieel. De verordening wordt bij een volgende beslissing van de Raad met vijf jaar verlengd.

4.4. *Verordening EEG n° 595/91 van de Raad*, die de Lid-Staten ertoe verplicht de Commissie van de begane overtredingen op de hoogte te brengen, gaf aanleiding tot de oprichting van een federale werkgroep binnen de IEC/EEG, die afhangt van de werkgroep « Landbouwaangelegenheden » van de IEC/EEG. De werkgroep komt ieder kwartaal bijeen onder het voorzitterschap van de directeur-generaal van het Bestuur Economische Inspectie.

4.5. *Verordening EEG n° 1469/95* is de jongste EU-regelgeving ter zake. Ze strekt ertoe de fraude beter te bestrijden en voorziet in een systeem voor de uitwisseling van informatie tussen de Lid-Staten en de commissie over de economische subjecten waarvan men op grond van eerdere ervaringen met de correcte uitvoering van hun verplichtingen kan vermoeden dat ze niet betrouwbaar zijn.

Die verordening, die ook « verordening betreffende de zwarte lijst » wordt genoemd, trad op 1 juli 1996 in werking.

De tekst voorziet in een verscherping van de controle, dan wel in opschorting van de betalingen of zelfs uitsluiting van sommige ondernemingen voor bepaalde maatregelen.

B. ROL EN WERKING VAN HET BIRB (Belgisch Interventie- en Restitutiebureau) ⁽¹⁾

Algemeen

Het BIRB is een parastatale met rechtspersoonlijkheid dat belast is met de uitbetaling van de exportrestituties en gelden die de operatoren toekomen inzake interventies in het kader van het landbouwbeleid.

Het organisme is onderworpen aan de voogdij van het Ministerie van Landbouw.

Interventie betekent het uit de markt nemen van landbouwoverschotten, waarbij aan de operatoren een interventieprijs wordt uitbetaald.

Een restitutie is het verschil dat door de EG wordt bijgepast tussen de hoge Europese prijs en de lagere wereldprijs.

⁽¹⁾ Uiteenzetting voor het Adviescomité op 28 mei 1996 door de heer Droeshout, Rechtskundig adviseur bij het BIRB.

En 1995, le BIRB a versé 47 milliards de francs à titre de restitutions et 6 milliards de francs à titre d'indemnités d'intervention et ce, grâce à des fonds de la Communauté européenne.

Il va de soi que l'organisme est également chargé du recouvrement des restitutions indûment versées.

Cheminement d'un dossier en matière de restitution

Un opérateur (qui est rarement un exploitant agricole, mais généralement un commerçant) demande au BIRB un certificat communautaire pour l'exportation d'un produit agricole (céréales, sucre, produits laitiers, viande et produits composés).

La restitution est versée :

— soit par voie d'acompte, lorsque les formalités douanières ont été accomplies;

— soit par voie de préfinancement, au moment où les marchandises sont placées sous contrôle douanier;

— soit par la voie ordinaire lorsque toute l'opération est terminée, c'est-à-dire après que l'opérateur a prouvé que les marchandises ont quitté la Communauté européenne et ont été mises à la consommation dans un pays tiers.

Dans les deux premiers cas, le paiement est assuré par une garantie bancaire (115-120 %), qui est libérée après que le dossier a été clôturé sur le plan administratif.

Trois éléments interviennent donc dans un dossier de restitution :

1) L'organisme payeur (le BIRB), qui assure la gestion administrative du dossier (y compris le contrôle des documents) sur la base d'une réglementation détaillée et assure finalement aussi le paiement.

2) Les instances de contrôle chargées du contrôle physique (à savoir la Douane et l'Administration de l'inspection économique).

Ces instances vérifient quels produits sont exportés, s'ils quittent effectivement la CEE et s'ils sont mis sur le marché dans un pays tiers (en d'autres termes, s'ils ne retournent pas d'où ils viennent).

3) La récupération, par l'organisme payeur, de restitutions payées indûment, après constatation d'irrégularités par des services de recherche (service de recherche des douanes, parquets, Comité supérieur de contrôle, Institut d'expertise vétérinaire, etc.).

Ces activités sont également contrôlées en permanence par les services de l'Union européenne : FEOGA, Cour des comptes, etc. L'Union européenne dispose d'un vaste arsenal réglementaire pour effectuer les paiements et pour réclamer la restitution de montants versés indûment. Elle peut également prendre des sanctions administratives, bloquer la garantie bancaire, etc.

In 1995 ging het hier over 47 miljard frank restitutie en 6 miljard frank interventiegelden, uitbetaald door het BIRB met EG-gelden.

De instelling is uiteraard ook belast met het terugvorderen van ten onrechte uitbetaalde restituties.

Verloop van een restitutedossier

Een marktdeelnemer (of operator) — die zelden een landbouwer is maar doorgaans een handelaar — vraagt bij het BIRB een EG-certificaat aan voor de export van een landbouwproduct (granen, suiker, zuivel, vlees en samengestelde produkten).

De restitutie wordt uitbetaald :

— ofwel door voorschot op het ogenblik dat de douaneformaliteiten zijn vervuld;

— of door prefinanciering, vanaf het ogenblik dat de goederen onder douanecontrole geplaatst worden;

— ofwel op de gewone manier nadat de hele verichting is afgehandeld, dat wil zeggen nadat de operator bewezen heeft dat de goederen de EG verlaten hebben en in een derde land in verbruik werden gesteld.

In de twee eerste gevallen wordt de uitbetaling geborgd door een bankgarantie (115-120 %) die vrijgegeven wordt nadat het dossier administratief is afgehandeld.

In een restitutedossier zijn er dus 3 componenten :

1) Het betaalorganisme (het BIRB) dat het dossier op basis van een uitgebreide reglementering, administratief beheert (inclusief de documentaire controle uitvoert) en tenslotte ook betaalt.

2) De controle-instanties die belast zijn met de fysische controle (met name de Douane en het Bestuur van de Economische inspectie).

Hier wordt nagegaan welke producten worden uitgevoerd. Verlaten de producten effectief de EG en worden ze in een derde land in verbruik gesteld (met andere woorden : komt het product niet terug ?).

3) De terugvordering door het betaalorganisme, van ten onrechte uitbetaalde restituties, na vaststelling van onregelmatigheden door opsporingsdiensten (opsporing douane, Parketten, Hoog Comité van Toezicht, Instituut voor Veterinaire Keuring, enz.).

Deze activiteiten worden ook constant gecontroleerd door de diensten van de EG : EOGFL, Europese Rekenkamer, en andere. Voor de uitbetaling en de terugvordering van ten onrechte uitgekeerde bedragen beschikt de EG over een uitgebreid instrumentarium van verordeningen. Ook is er de mogelijkheid om administratieve sancties te treffen, om de bankgarantie te blokkeren, en dergelijke.

Problèmes

Le contrôle est donc entièrement effectué par les Etats membres, alors que les sanctions administratives sont soumises à des prescriptions européennes. Notons à cet égard qu'une récente directive européenne prévoit l'établissement d'une liste noire d'entreprises ayant probablement commis de graves irrégularités (en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1996). Elle prévoit des sanctions spécifiques pour les fraudes majeures (plus de 100 000 Ecus), telles qu'un contrôle renforcé, la cessation de paiement et l'exclusion. L'Etat membre sera tenu pour responsable de l'incurie et des irrégularités et devra payer la note.

Le système de contrôle et de sanction, appliqué actuellement en Belgique, ne donne pas satisfaction. Il y a un manque de collaboration entre les instances concernées, elles ne disposent pas de personnel qualifié, il n'y a pas de concept, ...

Les problèmes se situent aujourd'hui à deux niveaux :

— au sein de l'administration nationale. Il n'y a pas de personnel qualifié. Un seul fonctionnaire est chargé de la fraude aux restitutions, alors qu'il s'agit d'une matière complexe, impliquant un vaste contentieux juridique;

— au niveau européen. Les mesures sont trop complexes. Il serait peut-être préférable de remplacer les restitutions et toute l'administration qu'elles nécessitent par des aides sélectives directes à l'agriculture (point de vue de l'organisation européenne des consommateurs).

Il faudrait créer un groupe de travail, constitué de personnes appartenant aux mondes administratif et judiciaire, chargé d'élaborer un système de contrôle spécifique (par exemple, mise au point de méthodes d'analyse de risque, etc.).

Un tel groupe de travail pourrait rassembler un agent de l'organisme payeur, un magistrat du parquet, des représentants de la BSR (Brigade de Surveillance et de Recherche), du CSC (Comité supérieur de contrôle), des douanes, de l'inspection économique, etc.).

Il faudrait s'attaquer, dans une deuxième phase, au problème des sanctions. On pourra se référer à cet égard au système néerlandais, qui prévoit l'application d'une procédure administrative en cas de fraude mineure (Audit du BIRB) et l'application de la procédure pénale ordinaire en cas de fraude majeure.

Problemen

De controle wordt dus volledig uitgevoerd door de Lid-Staten, terwijl voor de administratieve sanctiëring EG-voorschriften gelden. In dit verband is er een recente Europese Verordening die voorziet in het opstellen van een zwarte lijst van bedrijven die vermoedelijk een belangrijke onregelmatigheid hebben begaan (in werking sedert 1 juli 1996). Hierbij wordt voor grote fraudes (meer dan 100 000 ECU) een specifieke sanctie in het vooruitzicht gesteld; zoals verscherpte controle, stopzetting van betaling en uitsluiting. De Lid-Staat wordt zelf verantwoordelijk geacht voor het onzorgvuldig beheer en onregelmatigheden en zal ervoor financieel moeten opdraaien.

Het huidige controle- en sanctiëringssysteem in België voldoet niet. De betrokken instanties werken onvoldoende samen, gekwalificeerd personeel ontbreekt, er is geen concept, ...

De knelpunten situeren zich thans op twee niveaus :

— in de nationale administratie : Hier is geen gekwalificeerd personeel. Er is slechts 1 ambtenaar belast met de restitutiefraude, hoewel het hier om een complexe materie gaat met een uitgebreid gerechtelijk contentieux;

— op Europees niveau : De maatregelen zijn te complex. Restituties en de hele administratie daar rond zou misschien beter vervangen worden door rechtstreeks selectieve steun aan de landbouw (standpunt van de Europese verbruikersorganisatie).

Er zou een werkgroep moeten worden ingesteld van mensen uit de administratieve en gerechtelijke wereld om een specifiek controlesysteem uit te werken (bijvoorbeeld ontwikkeling van methoden voor risico-analyse, en dergelijke).

Een dergelijke werkgroep zou kunnen bestaan uit een ambtenaar van het betaalorganisme, een parketmagistraat, BOB (Bewakings- en Opsporingsbrigade), HCT (Hoog Comité van Toezicht), douane, economische inspectie, en andere.

In een tweede fase moet het probleem van de sanctiëring worden aangepakt. Gerefereerd kan worden naar het Nederlandse systeem waar men over een administratieve procedure beschikt voor lichte fraude, terwijl voor zware fraude de gewone strafrechtprocedure geldt.

C. LE ROLE DE L'ADMINISTRATION DE L'INSPECTION ECONOMIQUE DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AGRICOLE CEE ⁽¹⁾

L'AIE (Administration de l'inspection économique) est une administration distincte au sein des Affaires économiques.

L'AIE a pour mission principale d'effectuer des contrôles administratifs et répressifs en ce qui concerne l'application de la réglementation économique (= l'ensemble des lois et arrêtés qui régissent l'activité économique).

Ces lois et arrêtés trouvent leur origine d'une part dans la législation patronale, (loi sur les pratiques du commerce, loi relative aux implantations commerciales, réglementation des prix, crédit à la consommation, etc.) et d'autre part dans la réglementation communautaire.

Les services centraux sont établis à Bruxelles. Il existe par ailleurs sept directions régionales établies à Anvers, Bruxelles, Louvain, Gand, Charleroi, Namur et Liège.

Les services centraux organisent et coordonnent les activités et se chargent des relations avec les autres services et autorités.

Les compétences de l'IGE en matière de réglementation communautaire et plus particulièrement en ce qui concerne la politique agricole commune se fondent sur :

1. La loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation à l'exportation et au transit des marchandises et de la technologie y afférente, modifiée dernièrement par la loi du 3 août 1992

Cette loi confère à l'AIE une compétence nationale en ce qui concerne la recherche et la constatation d'infractions à la législation sur l'importation, l'exportation et le transit de marchandises.

Les poursuites relèvent toutefois de l'administration des douanes et accises du ministère des Finances.

2. La loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime

Parallèlement aux prélèvements et subventions à l'importation et à l'exportation visant à compenser la différence entre les prix pratiqués au sein et en dehors de la Communauté, la section « Garantie » du FEOGA effectue également des prélèvements et prend toutes sortes de mesure d'aide en vue de réguler le marché intérieur.

⁽¹⁾ Exposé fait devant le Comité d'avis le 28 mai 1996 par M. Chys, Inspecteur à l'Administration de l'inspection économique, Ministère des Affaires économiques.

C. DE ROL VAN HET BESTUUR ECONOMISCHE INSPECTIE BIJ DE BESTRIJDING VAN DE EEG-LANDBOUWFRAUDE ⁽¹⁾

Het BEI (Bestuur economische inspectie) vormt een afzonderlijke administratie in het kader van het Ministerie van Economische Zaken.

Het BEI houdt zich hoofdzakelijk bezig met administratieve en repressieve controles op de toepassing van de Economische reglementering (= het geheel van wetten en besluiten die het economisch verkeer regelen).

Deze wetten en besluiten vinden hun oorsprong enerzijds bij de Nationale Overheid (bijvoorbeeld : de wet betreffende de handelspraktijken, de wet betreffende de handelsvestigingen, de prijsreglementering, consumentenkrediet, enz...), en anderzijds de Communautaire reglementering.

De Centrale Diensten zijn gevestigd te Brussel. Daarnaast zijn er 7 regionale directies : Antwerpen, Brussel, Leuven, Gent, Charleroi, Namen en Luik.

De Centrale Dienst organiseert en coördineert de werkzaamheden en onderhoudt de relaties met andere diensten en overheden.

Bevoegdheden in verband met de communautaire reglementering en meer bepaald het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid put het BEI uit :

1. De wet van 11 september 1962 betreffende de invoer, uitvoer en doorvoer van goederen en de daaraan verbonden technologie, laatst gewijzigd bij de wet van 3 augustus 1992

Aan deze wet ontleende het BEI een nationale opsporings- en vaststellingsbevoegdheid inzake in-, uit- en doorvoer van goederen.

De bevoegdheid tot vervolgen behoort evenwel toe aan de Administratie der Douane en Accijnzen van het Ministerie van Financiën.

2. De wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten

Naast de heffingen en subsidies bij in- en uitvoer- verrichtingen ter compensatie van het prijsverschil tussen de prijzen binnen en buiten de Gemeenschap, kent de afdeling « Garantie » van het EOGFL ook heffingen en allerlei steunmaatregelen ter regulering van de binnenmarkt.

⁽¹⁾ Uiteenzetting voor het Adviescomité op 28 mei 1996 door de heer Chys, Inspecteur Bestuur Economische Inspectie, Ministerie van Economische Zaken.

L'AIE tire sa compétence de la loi précitée du 28 mars 1975 en ce qui concerne le contrôle de ces prélèvements et dépenses.

Aux termes de l'article 11 de cette loi, les dispositions des articles 5 à 10 sont en effet applicables en cas d'infraction aux règlements relatifs à la politique agricole.

Les compétences de fonctionnaires chargés du contrôle sont notamment les suivantes :

- l'établissement de procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire;
- le prélèvement d'échantillons aux fins d'analyse;
- la visite des usines, magasins, bureaux, installations frigorifiques, etc. pendant les heures de bureau; en dehors de ces heures, l'autorisation du juge au tribunal de police est requise;
- la saisie de produits;
- le pouvoir de se faire communiquer tous renseignements et documents et le pouvoir de procéder à toutes constatations utiles.

Il n'est pas prévu qu'ils puissent prendre de copies de documents soumis ou saisir les pièces produites.

Aucune précision n'est non plus apportée en ce qui concerne le traitement électronique des données.

Contrôles proprement dits en matière de fraude agricole

1. Il y a les interventions de l'AIE pour le compte du BIRB (Bureau belge d'intervention et de restitution).

L'AIE contrôle l'application correcte des différents règlements relatifs à la PAC, et ce, dans divers secteurs : céréales, viande, sucre, produits laitiers, produits composés, etc.

Dans de nombreux cas, ces contrôles administratifs sont obligatoires et préalables au paiement de l'aide, des restitutions à l'exportation ou doivent servir pour pouvoir libérer le cautionnement.

Quelques exemples de la grande diversité de ces contrôles :

Exportation

1) restitution à l'exportation de vin : prise d'échantillons — dégustation

Le montant de la restitution peut être calculé en fonction des résultats.

2) Règlement relatif aux restitutions à l'exportation de malt. L'exportateur bénéficie du taux de restitution de la récolte précédente sur la base des stocks de malt et d'orge déclarés au 30 juin. Cela signifie que l'AIE doit contrôler physiquement et administrativement ces stocks de malt et d'orge entreposés.

3) Règlement relatif à l'octroi de restitutions à l'exportation de biens qui ne relèvent pas de l'annexe II du Traité instituant les communautés

Voor de controle op deze heffingen en uitgaven put het BEI zijn bevoegdheid uit deze wet van 28 maart 1975.

Volgens artikel 11 zijn immers de bepalingen van artikelen 5 tot 10 van toepassing bij de overtredingen van verordeningen behorende tot het landbouwbeleid.

De bevoegdheden van de controle-ambtenaren zijn onder andere :

- het opmaken van proces-verbaal met bewijskracht tot het bewijs van het tegendeel;
- het nemen van monsters ter ontleding;
- het betreden van fabrieken, magazijnen, kantoren, koelhuizen, enz. tijdens de kantooruren; buiten de kantooruren is de toelating van de politierechter vereist;
- inbeslagname van produkten;
- het zich doen verstrekken van alle inlichtingen en bescheiden en het overgaan tot alle nuttige vaststellingen.

De mogelijkheid om afschrift te nemen van de voorgelegde documenten is niet voorzien, evenmin om beslag te leggen op de overlegde stukken.

Ook wordt er niets gepreciseerd voor het geval de gegevenswerking elektronisch gebeurt.

Eigenlijke controles in verband met de landbouwfraude

1. Er zijn de tussenkomsten van het BEI voor rekening van het BIRB (Belgisch Instituut en Restitutie Bureau).

Het BEI controleert de juiste toepassing van diverse verordeningen die betrekking hebben op het GLB en dit in diverse sectoren : granen, vlees, suiker, melkprodukten, samengestelde produkten enz.

In veel gevallen zijn deze administratieve controles verplichtend en voorafgaand aan het uitbetalen van steun, van uitvoerrestituties of dienen zij om de borgstelling te kunnen vrijgeven.

Enkele voorbeelden om aan te tonen hoe divers en uiteenlopend deze controles zijn :

Uitvoer

1) Restitutie bij uitvoer van wijn : monsternamen en smaakproef.

Aan de hand van het resultaat kan de restitutie berekend worden.

2) Verordening betreffende de uitvoerrestituties van mout. Op basis van de opgegeven voorraden mout en gerst op 30 juni krijgt de uitvoerder de restitutievoet van de oude oogst. Dit betekent dat het BEI deze opgeslagen voorraden gist en mout fysiek en administratief moet gaan controleren.

3) Verordening betreffende de toekenning van uitvoerrestituties bij uitvoer van goederen die niet onder bijlage II van het EEG-Verdrag vallen, de zo-

européennes, les produits transformés (par exemple le chocolat, la confiserie, les boissons, etc.).

Chaque exportateur qui souhaite obtenir une restitution doit déposer une *liste modèle* indiquant le pourcentage de produits de base qui se retrouve dans le produit fini (quantité de sucre, de lait en poudre, de beurre, etc.).

La restitution est calculée sur le pourcentage du produit de base nécessaire à la fabrication du produit fini.

L'AIE contrôle l'exactitude des listes modèles déposées, sur la base d'un prélèvement d'échantillons, d'un contrôle des formules de fabrication, d'un contrôle physique de la production et d'un contrôle des données comptables (par exemple factures d'achat, comptabilité des stocks).

Importation

— Contrôle des quantités de bananes importées et mûres afin de permettre au BIRB de définir, sur la base de celui-ci, le contingent pour l'année suivante et de pouvoir délivrer les certificats d'importation.

Interventions

— Contrôle relatif à la distribution gratuite de produits d'intervention (viande bovine et farine) aux indigents et aux organisations de bienfaisance.

— Contrôle exercé lors du stockage privé de viande de veau, de porc ou de bœuf en vue de soutenir les prix.

— Contrôle exercé lors de la vente de viande bovine provenant des stocks d'intervention.

— Contrôle exercé lors du stockage de beurre et de crème.

— Contrôle exercé lors de la vente à prix réduit de beurre provenant des stocks d'intervention et lors de sa transformation.

— Contrôle relatif aux restitutions de production, exercé dans le cas de la transformation du sucre par l'industrie chimique; de la production et de la transformation de féculs estérifiées ou éthérifiées.

— Contrôle de l'application du règlement visant à soutenir la consommation d'huile d'olive (soutien portant sur le conditionnement et la mise en vente d'huile d'olive).

En général, ces contrôles comportent les actes d'enquête suivants :

— prélèvement d'échantillons destinés à être analysés;

— contrôle de l'usage et de la destination;

— contrôle de la comptabilité matières;

— contrôle physique des marchandises et des stocks.

Pour ces contrôles, l'AIE est elle-même placée sous le contrôle d'organes spécifiques de l'UE, tels que la Cour des comptes des communautés européennes, les services de contrôle du FEOGA, etc.

général, les produits transformés (par exemple le chocolat, la confiserie, les boissons, etc.).

Iedere uitvoerder die restitutie wil bekomen moet een *modellijst* neerleggen met daarin het percentage basisproducten dat in zijn eindproduct voorkomt (hoeveelheid suiker, melkpoeder, boter enz.).

De restitutie wordt berekend op het % basisproduct nodig voor de vervaardiging van het eindproduct.

Het BEI gaat de juistheid van die neergelegde modellijsten na aan de hand van monsternames, controle van fabricageformules, fysieke controle van de produktie en controle van boekhoudkundige gegevens (bijvoorbeeld aankoopfacturen, voorraadboekhouding).

Invoer

— Controle van de hoeveelheden van ingevoerde en gerijpte bananen om aan de hand daarvan het contingent voor het volgende jaar te laten bepalen door het BIRB en invoercertificaten te kunnen afleveren.

Interventies

— Controle betreffende de gratis verdeling van interventieprodukten (rundsvlees en meel) aan de hulpbehoevenden en liefdadigheidsorganisaties.

— Controle bij de private stockage van kalfsvlees, varkensvlees of rundsvlees ter ondersteuning van de prijzen.

— Controle bij verkoop van rundsvlees uit interventievoorraden.

— Controle bij opslag van boter en room.

— Controle bij verkoop tegen verlaagde prijs en verwerking van opgeslagen boter uit interventievoorraden.

— Controle bij productierestituties bij verwerking van suiker in de chemische industrie bij de produktie en verwerking van veresterde of veretherde zetmelen.

— Controle betreffende de consumptiesteunregeling van olijfolie, namelijk steun bij het verpakken en het te koop stellen van olijfolie.

Algemeen omvatten deze controles volgende onderzoekshandelingen :

— nemen van monsters ter ontleding;

— controle van het juiste gebruik en juiste bestemming;

— controle voorraadboekhouding;

— fysieke controle van goederen en voorraden.

Bij die controles staat het BEI zelf onder controle van specifieke organen van de EU, onder andere de Europese Rekenkamer, controlediensten FEOGA, enz.

2. Deuxième intervention importante

Le règlement CEE n° 4045/89 — qui prévoit le contrôle des documents commerciaux des entreprises qui ont reçu ou doivent des montants dans le cadre du règlement de financement du département Garantie du FEOGA.

Le nombre d'entreprises à contrôler est déterminé au moyen d'une formule spécifique prévue par le règlement.

L'AIE et les douanes effectuent respectivement 50 % des contrôles.

Ce règlement impose aux entreprises de conserver leurs documents commerciaux pendant trois ans. Tous les documents doivent être présentés en cas de contrôle et des copies peuvent être exigées.

La notion de documents commerciaux recouvre un large éventail de documents : livres, registres, notes, pièces comptables, courrier.

Article 7 : l'assistance nécessaire à l'exécution des contrôles par les Etats membres; par exemple : une entreprise est établie dans un autre Etat membre, mais la procédure de restitution se déroule en Belgique; des marchandises sont achetées dans un autre Etat membre.

3. Enquête sur demande ou plainte (= enquête indépendante)

La recherche d'irrégularités requiert une excellente collaboration entre les Etats membres et les Etats membres et la Commission.

En cette matière, deux règlements CEE n° 595/91 et Règlement CEE n° 1468/81), qui prévoient une assistance administrative réciproque, sont importants.

Règlement CEE n° 595/91

Ce règlement contient une série de dispositions concernant les irrégularités dans le cadre du financement de la politique agricole commune et concernant plus particulièrement la récupération des sommes indûment versées.

Communication trimestrielle à la commission :

— des irrégularités qui ont fait l'objet d'un procès-verbal administratif ou judiciaire; cette mesure s'applique pour les montants supérieurs à 4 000 écus (article 3);

— de toute modification importante. Exemple : faillites, procédures judiciaires, décisions de justice, etc. (article 5).

Aux termes de l'article 4, chaque Etat membre doit informer immédiatement les autres Etats membres ainsi que la commission des irrégularités constatées ou présumées s'il est à craindre que ces irrégularités aient rapidement des conséquences en dehors de son territoire ou s'il est fait usage de nouvelles pratiques frauduleuses.

2. Tweede belangrijke tussenkomst

Verordening EEG n° 4045/89 — voorziet in controles van de handelsdocumenten van de bedrijven die in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie aan het EOGFL bedragen ontvangen of verschuldigd zijn.

Volgens een bepaalde formule voorzien in de Verordening wordt het aantal te controleren ondernemingen bepaald.

Deze controles gebeuren 50/50 door BEI en Douane.

Deze verordening legt aan de bedrijven op hun handelsdocumenten te bewaren gedurende 3 jaar. Men is verplicht bij de controle alle documenten voor te leggen, kopies kunnen geëist worden.

Het begrip « Handelsdocumenten » is zeer ruim : boeken, registers, nota's, bewijsstukken, briefwisseling.

Artikel 7 van deze Verordening regelt de bijstand voor de uitvoering van de controles door de Lid-Staten, bijvoorbeeld wanneer een onderneming is gevestigd in een andere Lid-Staat maar de restitutieprocedure gebeurt in België; of wanneer goederen worden aangekocht in een andere Lid-Staat.

3. Onderzoek op verzoek of klachten (= zelfstandig onderzoek)

De opsporing van de onregelmatigheden vereist een uitstekende samenwerking tussen de Lid-Staten en tussen de Lid-Staten en de Commissie.

Daartoe zijn 2 verordeningen van belang die voorzien in een administratie wederzijdse bijstand : Verordening EEG n° 595/91 en Verordening EEG n° 1468/81.

Verordening EEG n° 595/91

Deze verordening omvat een reeks bepalingen betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid en meer bepaald betreffende de terugbetaling van bedragen die onverschuldigd zijn betaald.

Trimestriële mededelingen aan de Commissie :

— van de onregelmatigheden waarvan eerst een administratief of gerechtelijk proces-verbaal werd opgemaakt. Deze maatregel geldt voor de bedragen groter dan 4 000 ecu (artikel 3);

— mededeling van elke belangrijke wijziging : bijvoorbeeld falen, gerechtelijke procedures, uitspraken enz. (artikel 5).

Volgens artikel 4 moet elke lidstaat andere lidstaten en de Commissie onmiddellijk in kennis stellen van geconstateerde of vermoede onregelmatigheden wanneer te vrezen valt dat deze zeer spoedig gevolgen zal hebben buiten zijn grondgebied of wanneer nieuwe frauduleuze praktijken gebruikt worden.

Application en Belgique : système de réunions trimestrielles des organismes financiers et des services de recherche.

Article 7 : 20 % des sommes récupérées peuvent être prélevées par l'Etat membre; 80 % de ces sommes reviennent au FEOGA.

Article 6 : la commission peut elle-même *charger* l'Etat membre de procéder à une enquête; des fonctionnaires européens peuvent participer à cette enquête.

Article 7, § 2 : la commission peut demander expressément d'engager ou de poursuivre une procédure en répétition des sommes indûment versées. La commission peut, dans ce cas, s'engager à rembourser en tout ou en partie les frais de justice et de procédure.

Règlement n° 1468/81

Ce règlement prévoit une assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et la collaboration entre celles-ci et la Commission européenne en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanières et agricoles.

Cette demande d'assistance peut porter sur la communication de données, de déclarations, de copies de documents, sur l'ouverture d'enquêtes, sur la communication de renseignement, etc.

Fraude ou irrégularité

La notion d'irrégularité est interprétée de façon très large par la Commission européenne et couvre toute situation dans le cadre de laquelle des montants sont indûment versés, des montants ne sont pas ou pas entièrement perçus ou toute infraction, volontaire ou non, à une disposition de nature juridique.

Cela signifie que de nombreuses « irrégularités » font l'objet d'un traitement administratif.

Quelques cas concrets et pierres d'achoppement

— l'impossibilité d'incriminer des personnes morales;

— loi du 28 mars 1975

La possibilité de prendre des copies des documents présentés n'est pas prévue, pas plus que la possibilité de saisir ceux-ci. Rien n'est prévu non plus pour le cas où le traitement des données se ferait électroniquement.

Il n'y a pas de possibilité de transiger;

Toepassing in België : systeem van trimestriële bijeenkomsten van de betalingsorganismen en de opsporingsdiensten.

Artikel 7 : 20 % van de teruggevorderde bedragen kunnen ingehouden worden door de lidstaat, 80 % gaat naar het EOGFL.

Artikel 6 : de Commissie kan zelf *opdracht geven* tot onderzoek aan de lidstaat. Europese ambtenaren kunnen aan het onderzoek deelnemen.

Artikel 7, § 2 : de Commissie kan uitdrukkelijk verzoeken een gerechtelijke procedure tot terugvordering in te leiden of voort te zetten. De Commissie kan zich daarbij verbinden geheel of gedeeltelijk de gerechts- en proceskosten terug te betalen.

Verordening n° 1468/81

Deze verordening voorziet in een wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de Lid-Staten en de samenwerking tussen deze en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften.

Dit verzoek om bijstand kan betrekking hebben op : het verstrekken van gegevens, verklaringen, afschriften van documenten, instellen van onderzoeken, mededeling van inlichtingen, enz.

Fraude of onregelmatigheid

Het begrip onregelmatigheid wordt door de Europese Commissie ruim opgevat, namelijk elke omstandigheid waarbij ten onrechte bedragen uitgekeerd worden, of bedragen niet of te weinig geïnd worden of elke al dan niet opzettelijke inbreuk op een bepaling van juridische aard.

Dit betekent dat veel « onregelmatigheden » administratief afgehandeld worden.

Enkele ervaringen en knelpunten

— het gemis van de strafbaarstelling van rechtspersonen;

— wet van 28 maart 1975

Bevoegdheid om van de voorgelegde documenten afschrift te nemen is niet voorzien, evenmin om beslag te leggen op de voorgelegde stukken. Evenmin wordt er iets vermeld voor het geval de gegevensverwerking elektronisch gebeurt.

Er is geen mogelijkheid tot transactie;

— loi du 11 septembre 1962

Depuis la loi modificative du 3 août 1992, certaines compétences sont définies alors que rien n'était prévu auparavant :

- communication d'informations utiles par les intéressés et leur personnel, consultation de documents et réalisation de copies et conservation des pièces contre remise d'un accusé de réception;
- on ne trouve aucune référence aux compétences dans la loi générale sur les douanes et accises, notamment en ce qui concerne le prélèvement d'échantillons, la visite de bâtiments, les saisies, etc.

Certains juristes considèrent pourtant que les agents de l'AIE ont les mêmes compétences que ceux des douanes pour la recherche et la constatation d'infractions.

Dans la pratique, on fait toujours appel à la douane, avec les pertes de temps que cela implique.

D. ECHANGE DE VUES

Le caractère criminogène de la réglementation européenne

Le foisonnement de la réglementation européenne rend celle-ci relativement obscure et complexe, tant pour les acteurs économiques que pour les instances chargées d'en contrôler l'application.

Outre que cette complexité crée des possibilités de fraude, force est de contacter, qu'il n'y a actuellement pas assez de spécialistes capables de maîtriser une réglementation aussi complexe.

Nombre de dossiers de fraude traités par le BIRB

Le BIRB instruit actuellement environ 125 dossiers de fraude concernant des *restitutions*. Chaque dossier peut évidemment concerner un grand nombre de parties. L'ensemble de ces dossiers porte sur un montant de 1,5 milliard de francs belges.

En ce qui concerne les *interventions*, le BIRB est saisi d'actuellement une cinquantaine de dossiers portant sur un montant total d'environ 250 millions de francs belges.

Efficacité de la justice

On ne peut pas dire que la justice soit laxiste en la matière. Elle n'a cependant pas une connaissance suffisante des documents.

Il en résulte que l'enquête reste trop longtemps au point mort, ce qui entraîne la prescription des faits et assure une impunité aux prévenus.

— wet van 11 september 1962

De wijziging bij wet van 3 augustus 1992 heeft bepaalde bevoegdheden omschreven waar voorheen niets vermeld was in de wet :

- het verstrekken van nuttige inlichtingen door betrokkenen en hun personeel, inzage van documenten en afschrift nemen en eventueel beslag erop leggen tegen afgifte van een ontvangstbewijs;
- anderzijds is er geen enkele verwijzing naar de bevoegdheden voorzien in de Algemene Wet inzake Douane en Accijnzen, bijvoorbeeld in verband met monsternamen, betreden van gebouwen, inbeslagnamen, enz.

Volgens sommige rechtsauteurs hebben de agenten van het BEI nochtans dezelfde bevoegdheid dan de agenten van de Douane bij het opsporen en vaststellen van inbreuken.

In de praktijk zal men op de Douane beroep doen met vertraging tot gevolg.

D. GEDACHTEWISSELING

Het criminogeen karakter van de Europese regelgeving

Ingevolge de proliferatie van de Europese regelgeving wordt zij vrij ondoorzichtig en complex, zowel voor de economische operatoren als voor de controleurs.

De complexiteit creëert mogelijkheden voor fraude. Anderzijds is er een gebrek aan specialisten die de regelgeving nog kunnen beheersen.

Aantal fraudedossiers bij het BIRB

Er zijn ongeveer 125 fraudedossiers in verband met *restituties*. Uiteraard kan elk dossier uit een groot aantal betrokken partijen bestaan. De omvang van het geheel van deze dossiers bedraagt 1,5 miljard frank.

In verband met *interventie* zijn er bij het BIRB een 50-tal dossiers hangende voor een bedrag van ongeveer 250 miljoen frank.

Slagvaardigheid van het gerecht

Men kan niet zeggen dat het gerecht laks is in deze materie. Wel is er een gebrek aan documentenkennis.

Dit heeft tot gevolg dat het onderzoek te lang blijft stilstaan, waardoor de feiten verjaren en de beklaagden vrijuit kunnen gaan.

Maîtrise de la production de viande

L'accroissement de la production de viande entraîne l'intensification du commerce et donc de la fraude. Il serait préférable de réduire progressivement les excédents de viande (cf. les quotas laitiers).

Exigences formelles injustifiées de la part de la CE

La CE formule parfois des exigences insensées (par exemple en matière de conditionnement) dans le cadre des exportations de viande.

Si aucun conditionnement individuel n'est prévu pour certains produits carnés (même si cela ne se justifie pas vraiment), les restitutions doivent être remboursées.

Dans les statistiques, de tels faits rentrent dans la catégorie « irrégularités », bien qu'il ne s'agisse pas de fraude en l'occurrence. Les faits entraînent cependant parfois la faillite de l'entreprise.

Evolution du nombre de cas de fraude

On constate une augmentation du nombre de cas de fraude.

Au niveau de la CE, l'évolution a été la suivante :

1992 :	1028 cas de fraude
1993 :	1284 cas de fraude
1994 :	1610 cas de fraude
1995 :	1754 cas de fraude

En Belgique, on a constaté de 35 à 40 cas de fraude au cours des dernières années.

Cette tendance à la hausse en matière de fraude est peut-être due à l'amélioration des méthodes de détection.

Destination des produits agricoles faisant l'objet d'une intervention

On détruit relativement peu de stocks (on ne détruit que les biens périssables tels que les légumes et les fruits).

La plus grande partie des biens soumis à l'intervention sont transformés (fabrication de lait en poudre, de conserves, de pâtes) et écoulés sur les marchés étrangers ou dans le secteur social (aide aux nécessiteux).

Dans ce dernier secteur, les produits écoulés ne représenteraient qu'un montant de 100 à 125 millions de francs.

Mesures du gouvernement belge

Le gouvernement est parfaitement conscient du problème de la fraude européenne et a élaboré, le 28 juin 1996, un plan d'action contre la « criminalité organisée » (voir *infra*).

Beheersing van de vleesproductie

De expansieve vleesproductie leidt tot meer handel en dus tot meer fraude. Beter ware de vleesoverschotten af te bouwen (cf. de melkquota).

Onverantwoorde formele eisen van de EG

In het kader van het vleesexport worden door de EG soms ook zinloze eisen gesteld (zoals bijvoorbeeld verpakking).

Indien voor bepaalde vleesproducten geen individuele verpakking voorzien is (ook al is dit niet echt verantwoord) dan dienen de restituties te worden terugbetaald.

Dergelijke feiten schuilen eveneens achter de categorie « onregelmatigheden » in de statistiek, hoewel het hier niet om fraude gaat. Soms betekent het echter wel het faillissement van het bedrijf.

Evolutie van de fraudegevallen

Het aantal geobserveerde fraudegevallen stijgt.

Op niveau van de EG evolueerde dit als volgt :

1992 :	1028 fraudegevallen
1993 :	1284 fraudegevallen
1994 :	1610 fraudegevallen
1995 :	1754 fraudegevallen

In België werden de laatste jaren ± 35-40 fraudegevallen waargenomen.

Wellicht is de stijgende tendens inzake fraude ook te voelen aan de verbeterde detectiemethoden.

Bestemming van de landbouwproducten die het voorwerp zijn van interventie

Er zijn relatief weinig stocks die vernietigd worden (alleen de bederfbare goederen als groenten en fruit).

Het grootste deel van de interventiegoederen wordt getransformeerd (melkpoeder, inblikken, pasta) wordt afgezet op de buitenlandse markt of in de sociale sector (voor hulpbehoevenden).

In deze laatste sector zou het slechts gaan om een bedrag van 100-125 miljoen frank.

Maatregelen van de Belgische regering

De regering is zich wel degelijk bewust van de Europese fraudeproblematiek en heeft op 28 juni 1996 een actieplan opgesteld tegen « georganiseerde criminaliteit » (zie *infra*).

Ce plan devrait également contribuer à la lutte contre la fraude européenne.

Mesures de la Commission européenne

Jusqu'à présent, la lutte contre la fraude était basée sur le règlement 29/88, qui permet à la Commission d'infliger des sanctions administratives et d'exercer un contrôle. Cet aspect s'inscrit dans le cadre du premier pilier du traité de Maastricht.

Les suites pénales réservées à la fraude variaient toutefois sensiblement d'un pays à l'autre, étant donné qu'elles dépendaient de la législation pénale nationale.

La Commission européenne tente aujourd'hui d'harmoniser également ces aspects pénaux dans le cadre du troisième pilier du traité de Maastricht.

Un projet de convention a été élaboré à cet effet en juillet 1995 et signé par le Conseil. La Convention doit encore être ratifiée par les Etats membres (voir *supra*).

Cette convention permettra d'incriminer la « fraude européenne » en tant que telle, ce qui est impossible à l'heure actuelle. Actuellement, des poursuites judiciaires ne peuvent être engagées que sur la base de la législation pénale nationale (par exemple, en cas de faux en écriture). La convention contient donc une définition précise de la notion de « fraude européenne » en tant que notion de droit pénal.

Jusqu'à présent, le rôle de la Commission européenne consiste principalement à exercer un contrôle des Etats membres afin de vérifier s'ils appliquent la législation européenne en matière de recherche de la fraude.

La mise en œuvre de cette législation européenne permettra à la Commission de procéder de plus en plus elle-même à la recherche des cas de fraude.

Les Etats membres pourraient bénéficier, eux aussi, de cette évolution.

Actuellement, les Etats membres qui, de leur propre initiative, communiquent de nombreux cas de fraude à la commission, sont, à tort, davantage dans le collimateur de celle-ci.

Enfin, le règlement qui instaure la « liste noire » est également entré en vigueur le 1^{er} juillet 1996.

Cette liste de fraudeurs doit empêcher qu'une personne sanctionnée ne récidive dans un autre Etat membre.

C'est la raison pour laquelle cette liste doit circuler dans les Etats membres. Son introduction s'est heurtée à de nombreuses difficultés dans certains Etats membres (notamment en raison d'aspects liés à la protection de la vie privée, etc.).

De la lutte antifraude intergouvernementale à la lutte antifraude communautaire

Le rapporteur plaide à l'instar du Parlement européen en faveur d'une approche communautaire de la lutte antifraude.

Van dit plan mag verwacht worden dat het ook een bijdrage levert in de strijd tegen de Europese fraude.

Maatregelen van de Europese Commissie

Totnogtoe was de strijd tegen de fraude gebaseerd op de Verordening 29/88. Deze Verordening gaf aan de Commissie de bevoegdheid administratieve straffen te geven en controle uit te oefenen. Dit kadert in de eerste pijler van het Verdrag van Maastricht.

De strafrechtelijke gevolgen die aan fraude worden gegeven verschilden echter sterk van land tot land, aangezien zij bepaald werden door de nationale strafwetgeving.

De Europese Commissie tracht de penale aspecten nu ook te harmoniseren in het kader van de derde pijler van het Verdrag van Maastricht.

Hiertoe werd in juli 1995 een ontwerp-overeenkomst opgesteld en door de Raad ondertekend. De Overeenkomst dient nu nog door de Lid-Staten te worden geratificeerd (zie *supra*).

Deze overeenkomst zal toelaten om incriminatie in te stellen tegen « Europese fraude » als dusdanig, wat thans nog niet mogelijk is. Thans kan enkel een rechtsvervolgning worden ingesteld op basis van nationale strafwetgeving (bijvoorbeeld schrijftvervalsing). De Overeenkomst houdt dus een precieze bepaling in van het begrip « Europese fraude » als strafrechtelijk begrip.

Tot nog toe bestaat de rol van de Europese Commissie er vooral in controle uit te oefenen of de Lid-Staten om na te gaan of zij de Europese wetgeving toepassen inzake de opsporing van de fraude.

Door de Europese wetgeving die nu tot stand komt zal de Commissie meer en meer zelf de fraude kunnen opsporen.

Deze tendens kan voor de Lid-Staten ook gunstig zijn.

Lid-Staten die thans uit eigen beweging veel fraudegevallen meedelen van de Commissie worden eigenlijk ten onrechte meer gevisieerd.

Tenslotte is sinds 1 juli 1996 ook de Verordening van kracht die de « zwarte lijst » invoert.

Deze lijst van fraudeurs heeft tot doel te vermijden dat de « gesanctioneerde » herbegint in een andere Lid-Staat.

Deze lijst dient daarom te circuleren in de Lid-Staten. De invoering ervan stuitte in sommige Lid-Staten op nogal wat problemen (bijvoorbeeld aspecten van bescherming van privacy en dergelijke).

Van intergouvernementele naar communautaire fraudebestrijding

In navolging van het Europees parlement pleit de rapporteur voor een communautaire aanpak van de fraudebestrijding.

Jusqu'à présent, cette lutte s'organise dans un cadre intergouvernemental (troisième pilier du traité de Maastricht).

Or, il ressort d'un arrêt récent du tribunal de première instance de la Cour de justice de l'Union européenne, que la Commission européenne peut et doit intervenir lorsque les ressources communautaires sont en péril (Arrêt du 24 avril 1996 relatif à la sanction des bénéficiaires irréguliers de subventions communautaires).

E. ENQUETE PAR LA COMMISSION EUROPEENNE CONCERNANT LES SYSTEMES ET PROCEDURES APPLIQUEES PAR LES AUTORITES BELGES POUR LE CONTROLE ET LA GESTION DE LA REGLEMENTATION RELATIVE AU PREFINANCEMENT DES RESTITUTIONS A L'EXPORTATION

1. Données du problème

Le 16 juillet 1996, la Commission européenne (DG-Agriculture-FEOGA) a transmis aux autorités belges ses conclusions définitives concernant l'enquête sur les systèmes et procédures appliqués pour le contrôle et la gestion de la réglementation relative au préfinancement des restitutions à l'exportation.

Il ressort de cette enquête, réalisée fin 1994 pour les années 1993 et 1994, que les contrôles sur le terrain susceptibles de révéler rapidement l'existence d'une fraude lors de la vente de biens, sont insuffisants (il s'agit des secteurs des céréales et de la viande).

La commission européenne a dès lors demandé le remboursement de 10 % du préfinancement déjà versé par le fonds agricole européen au BIRB au titre de restitutions à l'exportation.

La presse a toutefois fait état, à tort, d'une amende à payer par la Belgique.

A l'occasion de ce problème de contrôle, le Comité d'avis chargé de questions européennes a entendu le ministre de l'Agriculture lors de sa réunion du mardi 5 novembre 1996.

2. Réponse du ministre de l'Agriculture

Dans le cadre normal des procédures, la Commission européenne a transmis officiellement par lettre du 19 juillet 1996 ses conclusions visant l'apurement des dépenses pour les restitutions des années 1993 et 1994 (ce rapport peut être consulté au secrétariat du Comité d'avis).

Cette proposition d'apurement a été faite à l'issue d'un examen de la Commission européenne opéré fin 1994 concernant les contrôles effectués en Belgique pour le régime de préfinancement des restitutions à l'exportation. L'examen concernait les secteurs des céréales et de la viande. La commission a constaté

Deze is vooralsnog intergouvernementeel (derde pijler Verdrag van Maastricht).

Een recent arrest van de Rechtbank van Eerste aanleg van het Hof van Justitie van de EU heeft gesteld dat de Europese Commissie kan en moet optreden in geval de communautaire middelen in het gedrang komen (Arrest van 24 april 1996 in verband met de sanctionering van onrechtmatige begunstigen van Europese subsidies).

E. ONDERZOEK DOOR DE EUROPESE COMMISSIE MET BETREKKING TOT DE DOOR DE BELGISCHE AUTORITEITEN TOEGEPASTE SYSTEMEN EN PROCEDURES VOOR DE CONTROLE EN HET BEHEER VAN DE REGELING INZAKE VOORFINANCIERING VAN DE UITVOERRESTITUTIE

1. Probleemschets

Op 19 juli 1996 heeft de Europese commissie (DG-Landbouw-EOGFL) de eindconclusies meegedeeld aan de Belgische autoriteiten, met betrekking tot het onderzoek naar de toegepaste systemen en procedures voor de controle en het beheer van de regeling inzake voorfinanciering van de uitvoerrestituties.

Uit dit onderzoek, dat eind 1994 werd uitgevoerd voor de jaren 1993 en 1994, blijkt dat de controles op het terrein die eventuele fraude bij verhandeling aan goederen aan het licht snel brengen, ontoereikend zijn (het betreft de graan- en vleessector).

Daarom vorderde de EU-commissie 10 % terug van de voorfinanciering die via het Europees landbouwfonds reeds was uitbetaald voor uitvoerrestituties aan de BIRB.

In de pers werd evenwel ten onrechte gewag gemaakt van een door België te betalen boete.

Het Adviescomité voor Europese aangelegenheden heeft naar aanleiding van dit controleprobleem, de Minister van landbouw gehoord in de vergadering van dinsdag 5 november 1996.

2. Antwoord van de Minister van Landbouw

In het normaal kader van de procedures heeft de Europese Commissie officieel via haar schrijven van 19 juli 1996 haar conclusies bekendgemaakt betreffende de aanzuivering van de uitgaven voor de restituties voor de jaren 1993 en 1994 (dit rapport is ter inzage bij het Secretariaat van het Adviescomité).

Dit voorstel tot aanzuivering is het gevolg van een onderzoek dat door de Europese commissie eind 1994 werd uitgevoerd naar de in ons land toegepaste controles inzake de voorfinanciering van uitvoerrestituties. Het onderzoek betrof de sectoren graan en vlees. De Commissie stelde ernstige tekortkomingen vast

des manquements graves dans l'exécution des contrôles physiques sur la commercialisation des biens.

La commission a également effectué des examens similaires dans d'autres Etats membres de l'Union européenne, examens à l'issue desquels des propositions d'apurement des comptes pour les dépenses de restitution ont également été faites.

Sur la base des constatations faites, la Commission européenne propose un apurement de 800 millions de francs. Ce montant forfaitaire représente 10 % des restitutions à l'exportation préfinancées en Belgique pour les céréales et la viande en 1993 et 1994.

D'autres Etats membres tels que les Pays-Bas, l'Allemagne, la France et l'Italie ont reçu de la Commission européenne des propositions d'apurement similaires.

La proposition d'apurement de la Commission n'a pas été acceptée et par conséquent, la Belgique a fait usage de la procédure de conciliation prévue à cet effet.

2.1. *Création d'une cellule de prévention*

La proposition d'apurement de la commission européenne ne résulte pas du constat de fraude mais d'un manque de contrôles physiques suffisants lors du commerce et de l'exportation de céréales et de viande au cours de la période examinée.

Les contrôles de la Commission européenne et les propositions d'apurement, qui en ont résulté, s'inscrivent dans le cadre de la nouvelle philosophie de la Commission quant au contrôle des dépenses. Depuis 1994, la Commission opte en effet pour une approche davantage préventive. Les examens sont surtout axés sur le type de contrôles en vigueur et sur la façon dont les contrôles sont effectués dans les Etats membres alors qu'auparavant la commission européenne n'intervenait auprès des Etats membres qu'après constat de fraude effective.

On ne peut nier le manque de contrôles physiques suffisants pour exclure tout acte de fraude, comme la Commission européenne l'a prévu. Dans les dossiers incriminés, ces contrôles physiques ont été effectués par des services de contrôle (douane, Institut d'expertise vétérinaire, ...) extérieurs au BIRB et même extérieurs au Département de l'Agriculture.

Etant donné que l'Agriculture doit assurer les conséquences financières en cas de problème au niveau des restitutions ou des interventions, alors que les contrôles physiques — sur le terrain donc — sont effectués par des services tant extérieurs (Santé publique et Finances) que du Département de l'Agriculture, une approche interdépartementale structurée s'impose d'urgence.

Cette approche interdépartementale existe déjà en partie :

1) dans la préparation du processus décisionnel européen; cela n'a pas de sens d'approuver une nouvelle réglementation européenne si on ne peut garan-

bij de uitvoering van de fysische controles op de verhandeling van goederen.

Ook in andere lidstaten van de Europese Unie werden door de Europese Commissie dergelijke onderzoeken uitgevoerd met eveneens voorstellen tot aanzuivering van de uitgaven voor restitutie als gevolg.

Op grond van de gedane vaststellingen stelt de Europese Commissie een aanzuivering voor van 800 miljoen frank. Dit bedrag is forfaitair bepaald op 10 % van de uitvoerrestituties die voor graan en vlees in de jaren 1993 en 1994 door ons land werden voorgefinancierd.

Soortgelijke voorstellen tot aanzuivering werden door de Europese Commissie eveneens verzonden naar andere lidstaten, zoals Nederland, Duitsland, Frankrijk en Italië.

Het aanzuiveringsvoorstel van de Commissie werd niet aanvaard. België heeft derhalve gebruik gemaakt van de geldende bemiddelingsprocedure.

2.1. *Oprichting van een preventiecel*

Het voorstel tot aanzuivering van de Europese Commissie is geen gevolg van vaststellingen van fraude, maar spruit voort uit het ontbreken van voldoende fysische controles op het verhandelen en uitvoeren van graan en vlees in de onderzochte periode.

De onderzoeken van de Europese Commissie en de daaruit volgende voorstellen tot aanzuivering kaderen in de nieuwe filosofie van de Commissie inzake de controle op de uitgaven. Sinds 1994 opteert de Commissie immers voor een meer preventieve aanpak. Daarbij spitst het onderzoek zich vooral toe op het soort controles dat in voege is en de wijze waarop deze in de lidstaten uitgevoerd worden. Vroeger trad de Europese Commissie pas tegen de lidstaten op van zodra daadwerkelijk fraude werd vastgesteld.

Het ontbreken van een voldoende fysische controle om iedere fraude uit te sluiten, zoals de Europese Commissie vaststelde, kan niet ontkend worden. In de betrokken dossiers werden deze fysische controles uitgevoerd door controlediensten (douane, Instituut voor Veterinaire Keuring) extern aan het BIRB en zelfs extern aan het Departement van Landbouw.

Vermits Landbouw moet instaan voor de financiële gevolgen wanneer er iets misgaat met de restituties of interventies, terwijl de fysische controles — dus op het terrein — gebeuren door controlediensten die zowel buiten het Departement van Landbouw (Volksgezondheid en Financiën) als binnen het Departement van Landbouw staan, dringt een interdepartementale gestructureerde aanpak zich op.

Deze interdepartementale aanpak bestaat al gedeeltelijk :

1) in de voorbereiding van het Europees besluitvormingsproces; het heeft immers geen zin een nieuwe Europese reglementering goed te keuren wan-

tir dans la pratique une contrôlabilité suffisante des nouvelles dispositions;

2) au sein de la Commission économique interministérielle (CEI) où siègent des fonctionnaires de divers départements (Finances, Affaires économiques, Santé publique, Agriculture, ...) et qui doit clairement définir quel service effectue chaque contrôle et de quelle manière ces contrôles s'opèrent précisément.

Mais l'expérience récente nous conduit en plus à assurer un suivi des décisions de la CEI et une bonne application des instructions internes à chaque service de contrôle.

Il est en effet indispensable de constater le plus vite possible tous les manquements dans l'application de la législation communautaire.

C'est pourquoi, le Conseil des Ministres du 25 octobre dernier a approuvé le projet de protocole portant création d'une cellule de prévention interdépartementale pour le contrôle des dépenses agricoles (FEOGA-garantie).

2.2. *Le Bureau d'Intervention et de Restitution belge*

En tant qu'organisme de paiement, le BIRB est responsable du contrôle administratif et du paiement de l'aide à l'intervention et à la restitution. Ces contrôles administratifs s'opèrent sur la base de documents soumis. Le contrôle sur le terrain (c'est-à-dire le contrôle physique) des données mentionnées sur les documents est effectué par des services de contrôle extérieurs (douane, IEV, ...).

Le BIRB est un organisme parastatal B. Il est placé sous la tutelle du Ministre de l'Agriculture. La loi du 6 août 1993 prévoyait la transformation de l'ancien Office belge de l'Economie et de l'Agriculture (OBEA) en un Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB).

Jusqu'alors, les paiements de restitutions pour l'Agriculture dépendaient de l'Office central des Contingentements et des Licences (OCCL-Affaires économiques). L'intervention dépendait de l'OBEA, sous tutelle commune des Affaires économiques et de l'Agriculture.

Dans le cadre d'une meilleure prestation de services, l'accord du gouvernement précédent et le Contrat avec le Citoyen préoyaient l'instauration du guichet unique. Conformément à ces lignes de politique générale et suite à la radioscopie des départements fédéraux, le BIRB a été créé par l'arrêté royal du 3 février 1995 dans sa forme actuelle par transformation de l'OBEA. Les secteurs relatifs aux Affaires économiques en ont été retirés. Les restitutions agricoles ont été transférées de l'OCCL.

Sur la base des documents qui lui sont fournis le BIRB est responsable du contrôle administratif du paiement de l'aide à l'intervention et à la restitution.

neer niet gewaarborgd kan worden dat de nieuwe bepalingen in de praktijk ook voldoende controleerbaar zijn;

2) binnen de interministeriële economische commissie, waarin ambtenaren zetelen vanuit diverse Departementen (Financiën, Economische Zaken, Volksgezondheid, Landbouw, ...) en die duidelijk moet bepalen door welke dienst ieder van de controles gebeurt en ook op welke wijze dit precies geschiedt.

De recente ervaring zet ons er bovendien toe aan een opvolging van de beslissingen van de interministeriële economische conferentie te verzekeren evenals een goede toepassing van de instructies binnen elke controledienst.

Het is immers nodig om zo snel mogelijk alle gebreken vast te stellen in de toepassing van de communautaire wetgeving.

Daarom heeft de Ministerraad van 25 oktober het ontwerpprotocol goedgekeurd houdende oprichting van een interdepartementale preventiecel voor de controle op de landbouwwuitgaven (afdeling Waarborg, van de EOGFL).

2.2. *Het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau*

Het BIRB is als betaalorganisme verantwoordelijk voor de administratieve controle en de uitbetaling van de interventie- en restitutiesteun. Deze administratieve controle gebeurt op basis van de voorgelegde documenten. De controle op het terrein (de zogenaamde fysische controle) van de gegevens vermeld op deze documenten gebeurt door externe controlediensten (voornamelijk douane, IVK, ...).

Het BIRB is een parastatale B en staat onder voogdij van de Minister van Landbouw. De wet van 6 augustus 1993 voorzag in de omvorming van de vroegere Belgische dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (BDBL) tot het BIRB.

Tot dan ressorteerden de restitutiebetalings voor de landbouw onder de Centrale Dienst voor Contingentering en Vergunningen (CDCV-Economische Zaken). De interventie ressorteerde onder de BDBL, onder gezamenlijke voogdij van Economische Zaken en Landbouw.

In het kader van een betere dienstverlening voorzagen het vorige regeerakkoord en het Contract met de Burger in de invoering van het « één afzonderlijk loket » principe. Conform deze algemene beleidslijnen en ingevolge een uitgevoerde radioscopie van de federale departementen werd het BIRB opgericht via het koninklijk besluit van 3 februari 1995 in zijn huidige vorm door de hervormingen van de BDBL. De onderdelen betreffende Economische Zaken werden eruit gelicht; de landbouwrestituties werden vanuit de CDCV overgeheveld.

Het BIRB is op basis van de voorlegde documenten verantwoordelijk voor de administratieve controle op de uitbetaalde interventie- en restitutiesteun. Door

Ni la Commission européenne, ni ses bureaux d'audit externe n'ont à ce jour constaté d'irrégularités dans les contrôles administratifs effectués par le BIRB au cours de l'exercice 1995 mais aussi auparavant. On peut donc légitimement supposer que jusqu'à nouvel ordre le financement et le contrôle interne du BIRB sont satisfaisants.

Les remarques formulées par la Commission européenne concernant le fonctionnement interne du BIRB sont totalement axées sur des nouvelles lignes directrices (Règlement 1663/95 du 7 juillet 1995) auxquelles tous les organismes de paiement de tous les Etats membres ont dû satisfaire pour le 15 octobre 1996 au plus tard.

Pour pouvoir satisfaire à ces nouvelles lignes directrices, les mesures suivantes ont déjà été prises :

— La Commission européenne impose la création d'une cellule d'audit interne. Afin d'encadrer la création de cette cellule d'audit interne et de la rendre opérationnelle, un bureau d'audit externe a été désigné le 21 juin 1996.

— Un système informatique totalement intégré utilisant des procédures standardisées est nécessaire. Une firme spécialisée a été désignée le 10 juin 1996 pour assurer l'encadrement.

— La cellule d'audit interne et le service informatique rendent nécessaire une extension du cadre du personnel et surtout la mise à disposition de personnel qualifié. Le conseil des Ministres du 25 octobre 1996 a accepté le projet de cadre organique du BIRB (208 emplois dont 49 universitaires par rapport aux 33 actuellement) avec en plus l'autorisation de recrutement immédiat de 12 agents pour la cellule d'audit et l'informatisation.

Sur la base de tous ces éléments, nous pouvons dire que le BIRB est à même de satisfaire, dans les temps impartis, aux nouvelles lignes directrices européennes et d'obtenir l'agrément définitif comme organisme de paiement.

3. Echange de vues

L'échange de vues a essentiellement porté sur la composition du conseil d'administration du BIRB (sa composition est réglée par l'arrêté royal du 19 mars 1996, tandis que ses statuts ont été publiés dans l'arrêté royal du 17 septembre 1996).

Le conseil d'administration se compose de 19 membres effectifs et d'un nombre égal de suppléants.

Les administrateurs concernés peuvent également représenter certaines entreprises qui entrent en ligne de compte et bénéficient des aides octroyées par l'intermédiaire du BIRB.

Il est évident que, de ce fait, se pose la question du risque de confusion d'intérêts.

Le ministre fait observer que le conseil d'administration ne traite aucun dossier de restitution individuel.

de Europese Commissie of door haar externe audit-bureaus werd bij de administratieve controles van het BIRB nooit enige onregelmatigheid vastgesteld, noch voor het boekjaar 1995, noch voorheen. Er kan dus rechtmatig verondersteld worden dat tot nader orde de werking en de interne controle van het BIRB bevredigend zijn.

De opmerkingen die de Europese Commissie formuleerde aangaande de interne werking van het BIRB slaan volledig op de nieuwe richtsnoeren (verordening 1663/95 van 7 juli 1995) waaraan alle betaalorganen in alle lidstaten uiterlijk op 15 oktober 1996 moesten voldoen.

Om aan deze nieuwe richtsnoeren te voldoen werden reeds volgende maatregelen getroffen :

— De Europese Commissie verplicht de oprichting van een interne auditcel. Teneinde de oprichting van deze interne auditcel te begeleiden en te operationaliseren werd op 21 juni 1996 een gespecialiseerde firma aangesteld voor begeleiding.

— De interne auditcel en de informaticadienst maken een qua opleiding gerichte uitbreiding van de personeelsformatie noodzakelijk en vooral het ter beschikking stellen van bekwaam personeel.

— De Ministerraad van 25 oktober 1996 heeft het ontwerp van organiek kader van het BIRB (208 betrekkingen, waarvan 49 universitaires in plaats van de momentele 33) aanvaard met toestemming om rechtstreeks 12 agenten aan te werven voor de interne auditcel en voor de informatisatie.

Op basis van deze elementen kan gesteld worden dat het BIRB goed op weg is om tijdig aan de nieuwe Europese richtsnoeren te voldoen en een definitieve erkenning als betaalorganisme te bekomen.

3. Gedachtewisseling

Tijdens de gedachtewisseling werd vooral stilgestaan bij de samenstelling van de Raad van Bestuur van het BIRB (samenstelling geregeld bij koninklijk besluit van 19 maart 1996, terwijl de statuten werden gepubliceerd in het koninklijk besluit van 17 september 1996).

De Raad van Bestuur is samengesteld uit 19 effectieve leden en evenveel plaatsvervangers.

Betrokken bestuurders kunnen ook bepaalde bedrijven vertegenwoordigen, die in aanmerking komen en genieten van de subsidies uitgekeerd via het BIRB.

De vraag naar het gevaar voor belangenvermenging wordt dan uiteraard ook gesteld.

De Minister wijst erop dat geen enkel individueel restitutedossier door de Raad van Bestuur wordt behandeld.

Ces dossiers sont traités par l'administration.

Selon le commissaire du gouvernement, il n'y a aucun représentant d'une entreprise qui serait mise en cause au sein du conseil d'administration du BIRB par l'entremise d'une fédération de producteurs.

Le ministre souligne que l'objectif est précisément d'associer les fédérations à la gestion du BIRB par la responsabilisation et la cogestion. Cette association s'impose également dans une optique de rationalisation et d'optimisation du fonctionnement du bureau.

Cette forme de cogestion existe du reste également dans d'autres secteurs (cf. la sécurité sociale) et dans d'autres pays.

Dans certains pays, le bureau d'intervention est parfois cofinancé par le secteur privé.

4. Suite

Le 23 avril 1997, la Commission européenne a décidé de réclamer à la Belgique le remboursement d'un montant de 400 millions de francs. Mais d'autres Etats membres doivent également payer des montants compensatoires. Ce sont, au total, quelque 20 milliards de francs qui sont réclamés pour le budget agricole 1993 (1 300 milliards de francs).

Le ministre de l'Agriculture envisage d'attaquer cette décision devant la Cour de justice.

L'organe de conciliation avait formulé des conclusions qui étaient plutôt favorables à la Belgique. Le nombre limité des contrôles ne permettait en effet pas de conclure qu'il existait un risque important de versements indus à charge du budget européen.

Les réformes que la Belgique met en œuvre vont du reste dans le sens souhaité par la commission.

La commission maintient toutefois son amende et justifie cette attitude en faisant valoir que les contrôles douaniers avaient déjà fait l'objet de plaintes par le passé, sans qu'il y soit donné suite ⁽¹⁾.

IV. OBSERVATIONS CONCERNANT LA BELGIQUE FORMULEES PAR LA COUR DES COMPTES EUROPEENNE (CCE) DANS SON RAPPORT ANNUEL POUR L'ANNEE BUDGETAIRE 1995

Le rapport annuel de mentionne pas d'irrégularités particulières en ce qui concerne la Belgique. Nous donnons ci-après un bref aperçu des observations de la Cour.

1. Ressources propres de la CE

En ce qui concerne le régime de la « transformation active », il a été constaté que la procédure de compensation n'était pas appliquée correctement en Belgique. Il s'agit d'une procédure douanière permet-

Dit gebeurt uitsluitend op het niveau van de administratie.

Volgens de Regeringscommissaris zit er geen enkele vertegenwoordiger van een bedrijf dat in opspraak zou zijn in de Raad van Bestuur van het BIRB via een producentenfederatie.

De Minister onderstreept dat het precies de bedoeling is om de federaties te betrekken bij het bestuur van het BIRB bij wijze van responsabilisering en medebeheer. Dit is ook noodzakelijk voor een rationalisering en doelmatiger werking.

Deze vorm van medebeheer bestaat overigens ook in andere sectoren (cf. de sociale zekerheid) en in andere landen.

In sommige landen wordt het interventiebureau soms meegefinancierd door de privé-sector.

4. Vervolg

Op 23 april 1997 heeft de Europese Commissie beslist 400 miljoen frank terug te vorderen van België. Maar ook andere lid-staten dienen verrekeningsbedragen te betalen. In totaal wordt voor de landbouwbegroting van 1993 (1 300 miljard frank) ongeveer 20 miljard frank teruggevorderd.

De Minister van Landbouw overweegt deze beslissing aan te vechten bij het Hof van Justitie.

Het bemiddelingsorgaan had conclusies geformuleerd die eerder ten gunste van België waren. Het beperkt aantal controles liet immers niet toe te besluiten dat het risico op onterechte uitbetalingen ter laste van de Europese begroting, groot was.

De hervormingen die België doorvoert gaan trouwens in de door de Commissie gewenste richting.

De Commissie handhaaft echter haar boete met als argument dat er in het verleden al klachten waren geweest over douanecontroles, zonder dat daaraan gevolg werd gegeven ⁽¹⁾.

IV. OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER (ERK) IN HET JAARVERSLAG OVER HET BEGROTINGSJAAR 1995, MET BETREKKING TOT BELGIE

Het jaarverslag 1995 vermeldt voor België geen bijzondere onregelmatigheden. Hier wordt kort een overzicht gegeven van de opmerkingen.

1. Eigen middelen van de EG

In verband met de regeling voor « actieve veredeling » werd vastgesteld dat de verrekeningsprocedure in België niet juist wordt toegepast. De regeling « actieve veredeling » is een douaneprocedure die van

⁽¹⁾ De Standaard, 24 april 1997.

⁽¹⁾ De Standaard, 24 april 1997.

tant d'effectuer, dans la zone douanière de la communauté, une ou plusieurs opérations de « transformation » sur des marchandises qui sont réimportées ou réexportées ⁽¹⁾.

2. *Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. Les mesures de lutte contre la peste porcine* ⁽²⁾

Une épidémie de peste porcine s'est déclarée en Belgique en 1993.

La Cour des comptes a effectué une enquête sur l'application des mesures de lutte contre la peste porcine (1993-1995). Ces mesures étaient doubles :

a) Indemnisation des producteurs (mesures vétérinaires)

Il est apparu lors du contrôle que le paiement effectué sur base du poids n'a pas été rectifié par la suite en fonction du poids réel. S'agissant des échelles de prix, il est à noter que l'on a découvert des cas où des porcs de moindre qualité ont été assimilés à des animaux de qualité supérieure.

Fin 1995, le montant des dépenses exposées par la CE en faveur de la Belgique s'élevait à 15,4 millions d'écus.

b) Mesures exceptionnelles de soutien du marché

Il a été constaté que les Etats membres ne bénéficiaient pas d'un traitement identique.

On a dû abattre moins d'animaux que prévu, de sorte que la CE est intervenue en Belgique pour 78 % au lieu de 70 %. La Belgique aurait ainsi reçu 55 millions de francs de trop.

Ce n'est qu'en 1995 que la Belgique a sollicité des subsides en faveur de mesures vétérinaires.

L'application incorrecte des mesures semble être due essentiellement à l'imprécision de la réglementation.

3. *Fonds structurels*

Bien que les Fonds structurels (en particulier le Fonds social européen — FSE) se concrétisent surtout au niveau des Communautés et des Régions, il paraît utile, pour être complet, de mentionner une série de problèmes. En Belgique, il n'est d'ailleurs question que d'un seul cadre communautaire d'appui ⁽³⁾ pour le Fonds social européen.

toepassing is om in het douanegebied van de gemeenschap een of meer bewerkingen ter « veredeling » te kunnen uitvoeren of goederen die weder-ingevoerd of weder-uitgevoerd worden ⁽¹⁾.

2. *Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw. De maatregelen ter bestrijding van de varkenspest* ⁽²⁾

In België is in 1993 een varkenspest uitgebroken.

De Rekenkamer heeft een onderzoek verricht naar de toepassing van de maatregelen ter bestrijding van de varkenspest (1993-1995). De maatregelen waren tweevoudig :

a) Schadeloosstelling van producenten (veterinaire maatregelen)

Tijdens de controle bleek dat de uitbetaling op basis van het gewicht in een later stadium niet tot het werkelijke gewicht werd bijgesteld. In verband met de prijschema's zij opgemerkt dat er gevallen werden aangetroffen waarin varkens van mindere kwaliteit werden gelijkgesteld met dieren van betere kwaliteit.

Eind 1995 beliep het bedrag van de uitgaven die de EG ten behoeve van België had gedaan 15,4 miljoen ecu.

b) Buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de markt

Vastgesteld werd dat er geen gelijke behandeling was van de Lid-Staten.

Er dienden minder dieren geslacht dan voorzien waardoor de EG in België is tussengekomen voor 78 % in plaats van 70 %. Zo zou België 55 miljoen frank te veel hebben ontvangen.

België is slechts overgegaan tot aanvragen van de subsidies voor veterinaire maatregelen in 1995.

De onjuiste toepassing van de maatregelen lijkt vooral te wijten aan onduidelijke reglementering.

3. *Structuurfondsen*

Hoewel de Structuurfondsen (in het bijzonder het Europees Sociaal Fonds — ESF) vooral hun beslag krijgen op het vlak van de Gemeenschappen en de Gewesten lijkt het volledigheidshalve toch nuttig een aantal problemen te vermelden. Overigens wordt er in België uitgegaan van één communautair bestek ⁽³⁾ voor het ESF.

⁽¹⁾ Cour des comptes européenne, Rapport annuel relatif à l'année budgétaire 1995, pp. 29-32.

⁽²⁾ Cour des comptes européenne, Rapport annuel 1995, *op. cit.*, pp. 76-80.

⁽³⁾ Commission européenne, Les fonds structurels en 1995, 7^e rapport annuel, pp. 84-85.

⁽¹⁾ Europese Rekenkamer, Jaarverslag over het begrotingsjaar 1995, blz. 29-32.

⁽²⁾ Europese Rekenkamer, Jaarverslag 1995, *o.c.*, blz. 76-80.

⁽³⁾ Europese Commissie, De structuurfondsen in 1995, 7^e Jaarverslag, blz. 84-85.

Le rapport annuel 1995 de la Cour des comptes européenne ne contient aucune observation spécifique au sujet du FSE en ce qui concerne la Belgique.

Il ressort pourtant de contacts avec la Cour des comptes européenne que les paiements effectués en Belgique dans le cadre du Fonds social européen sont bloqués. On prend une telle mesure lorsque l'on découvre des fautes graves dans le cadre des programmes opérationnels (en Belgique : les programmes de résorption du chômage).

37 % des montants promis ne sont pas encore clôturés.

Plus d'un milliard d'écus ont été bloqués au niveau de la CE.

Le problème de l'évaluation par la Commission européenne se pose en ce qui concerne les programmes opérationnels.

La gestion de projet est insuffisante. La Commission fait de plus en plus appel à des bureaux d'études externes.

Les objectifs du FSE ne sont pas définis assez clairement. Le FSE touche plus de 50 % de la population.

La trop grande dispersion du groupe cible nuit donc également à l'efficacité du fonds.

On peut également s'interroger à propos du principe de l'additionalité ⁽¹⁾, qui est difficile à prouver.

Est également critiqué, le fait qu'une partie importante des subsides est confiée aux instances officielles chargées de l'exécution des programmes d'emploi, et sert en définitive à payer leur propre personnel, et ce, au détriment sans doute de nombreux petits projets de mise au travail (d'ONG).

Le rapport annuel de 1993 relatif aux Fonds structurels dénonçait déjà l'insuffisance du contrôle exercé en Belgique sur les instances chargées de l'exécution des programmes.

De manière générale, il se pose également un problème de sous-utilisation du FSE (en raison de la saturation de la capacité d'absorption des institutions et de l'économie). C'est ainsi que la Belgique n'aurait dépensé que 47,3 % du montant total auquel elle avait droit.

La Cour des comptes européenne signale aux cours des comptes nationales, par le biais de lettres dites sectorielles, les irrégularités relatives à l'utilisation des Fonds structurels.

La CCE fait intervenir l'UCLAF lors de la constatation d'une fraude véritable.

In het Jaarverslag 1995 van de Europese Rekenkamer worden er wat het ESF betreft geen specifieke opmerkingen gemaakt met betrekking tot België.

Nochtans blijkt uit contacten met de Europese Rekenkamer (ERK), dat de betalingen in België in het kader van het ESF geblokkeerd zijn. Dit gebeurt wanneer in verband met de Operationele Programma's (in België : de werkloosheidsprogramma's) ernstige fouten worden ontdekt.

37 % van de toegezegde bedragen is nog niet afgesloten.

Op EU-vlak is in dit verband meer dan 1 miljard ecu geblokkeerd.

In verband met de Operationele programma's stelt zich het probleem van de evaluatie door de Europese Commissie.

Er is een gebrek aan project-management. De Commissie doet meer en meer beroep op externe studiebureaus.

De doelstellingen van het ESF zijn onvoldoende gespecificeerd. Het ESF slaat op meer dan 50 % van de bevolking.

Door de te grote spreiding van de doelgroep is er dus ook een geringe efficiëntie.

Ook kunnen er nogal wat vragen gesteld worden bij de additionaliteit ⁽¹⁾. Deze kan moeilijk worden aangetoond.

Er is tevens de kritiek dat een groot deel van de subsidies naar de officiële instanties gaat die belast zijn met de uitvoering van de werkgelegenheidsprogramma's, om er tenslotte het eigen personeel mee te betalen. Wellicht vallen er op deze wijze heel wat kleine werkgelegenheidsprojecten (van NGO's) uit de boot.

Reeds in het Jaarverslag 1993 over de Structuurfondsen werd gewag gemaakt van het feit dat er in België onvoldoende controle is op de eigen instanties belast met de uitvoering van de programma's.

In het algemeen blijkt zich ook een probleem van onderbesteding van het ESF te stellen (ingevolge de overbelasting van de absorptiecapaciteit van de instellingen en de economie). Zo zou België slechts 47,3 % hebben besteed van het totale bedrag waarop het recht had.

Onregelmatigheden in verband met de aanwending van de Structuurfondsen in het algemeen worden door de ERK gemeld aan de nationale rekenhoven, onder de vorm van zogenaamde sectorbrieven.

Indien werkelijk fraude wordt vastgesteld dan schakelt de ERK de UCLAF in.

⁽¹⁾ Ce principe signifie que lorsqu'un fonds structurel apporte par exemple un milliard de francs à un projet déterminé, le pouvoir national doit y ajouter un montant identique.

⁽¹⁾ Dit betekent dat wanneer een structuurfonds bijvoorbeeld 1 miljard frank inbrengt voor een bepaald project, de nationale overheid daaraan een gelijkaardig bedrag moet toevoegen.

4. *Crédits pour dépenses de fonctionnement des institutions européennes*

La CE est tenue de payer le précompte immobilier des bâtiments qu'elle prend en location. Le montant initial a considérablement augmenté à la suite du réaménagement des bâtiments initiaux et du déménagement qui était devenu inéluctable.

Le Parlement européen insiste pour que toutes les institutions internationales soient traitées de la même manière et pour que le « régime du quartier général » soit appliqué, ce qui revient donc à une exonération fiscale.

V. EXPERIENCE D'UN SERVICE DE POLICE SPECIALISE DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AU NIVEAU EUROPEEN (Office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée)

A. LA DELINQUANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE ORGANISEE ⁽¹⁾

L'Office centrale de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (OCDEFO) est spécialisé dans l'examen, la gestion et l'analyse dynamique (notamment l'analyse criminelle) des informations spécifiques et dans les activités de soutien et de conseil auprès des autres services de police afin de garantir l'efficacité de la lutte contre la délinquance économique et financière organisée.

L'Office doit prêter assistance aux autorités judiciaires et aux services de police lorsque ceux-ci sont confrontés à des faits punissables relevant de la grande délinquance économique et financière (mettant en œuvre des structures et des mécanismes particulièrement complexes). Ce service n'a été créé que le 1^{er} janvier 1994 et sa création est due à l'initiative du ministre de la Justice de l'époque, sur la base de l'article 5 de la loi du 5 août 1992 relative à la fonction de police.

Cet organisme fonctionne sous la tutelle du ministère belge de la Justice. Il regroupe du personnel judiciaire mis à disposition provenant des corps de la Gendarmerie, de la Police judiciaire près les Parquets et du Comité supérieur de Contrôle. Cette approche interdisciplinaire fait naître une nouvelle culture policière au service de la Justice.

L'Office exécute notamment des missions opérationnelles d'enquêtes dans les secteurs du budget communautaire dans lesquels les fraudes de grande envergure sont commises. Il est également investi de missions relatives au blanchiment de capitaux, aux

4. *Huishoudelijke kredieten van de Europese instellingen*

Bij de huur van de gebouwen door de EG dient deze de onroerende voorheffing te betalen. Door de herinrichting van de oorspronkelijke gebouwen, en de noodzakelijke verhuis, is het oorspronkelijk te betalen bedrag dan ook enorm gestegen.

Het EP dringt erop aan dat alle internationale instellingen gelijk zouden behandeld worden en dat de « hoofdkwartierregeling » zou toegepast worden, hetgeen dus neerkomt op een belastingvrijstelling.

V. ERVARINGEN VAN EEN GESPECIALISEERDE POLITIEDIENST IN VERBAND MET EUROPESE FRAUDE (Centrale Dienst voor de bestrijding van de Georganiseerde Economische en Financiële Delinquentie)

A. DE GEORGANISEERDE ECONOMISCHE EN FINANCIËLE DELINKWENTIE ⁽¹⁾

De Centrale Dienst ter bestrijding van de georganiseerde Economische en Financiële Delinquentie (CDGEFID) is gespecialiseerd in het onderzoek, het beheer en de dynamische analyse (waaronder criminale analyse) van specifieke informatie, en in het ondersteunen en adviseren van andere politiediensten, ten einde een doeltreffende bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie te waarborgen.

De Dienst moet bijstand verlenen aan gerechtelijke autoriteiten en aan de politiediensten wanneer zij worden geconfronteerd met strafbare feiten op het stuk van de grote economische en financiële delinquentie (met bijzondere ingewikkelde structuren en mechanismen). Deze dienst is pas op 1 januari 1994 opgericht en kwam tot stand op initiatief van de toenmalige minister van Justitie, op basis van artikel 5 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

De Belgische minister van Justitie oefent het toezicht uit. De dienst wordt bemand met gerechtelijk personeel dat ter beschikking werd gesteld door korpsen van de rijkswacht, de gerechtelijke politie bij de parketten en het Hoog Comité van Toezicht. Dankzij de interdisciplinaire aanpak ontstaat hierdoor een nieuwe politiecultuur ten dienste van het gerecht.

De dienst oefent onder meer operationele onderzoeksoopdrachten uit in de sectoren van de gemeenschapsbegroting waarin grootschalige fraude gebeurt. Voorts kreeg hij ook specifieke opdrachten in verband met het witwassen van geld, zware fiscale

⁽¹⁾ Exposé fait devant le Comité d'avis le 28 mai 1996, par M. P. De Mey, directeur adjoint de l'OCDEFO.

⁽¹⁾ Uiteenzetting voor het Adviescomité op 28 mei 1996 door de heer P. De Mey, Adjunct-directeur CDGEFID.

délits fiscaux graves, aux délits boursiers et aux fraudes sociales graves.

Bref aperçu de l'environnement criminel dans lequel l'Office exerce sa mission

Les dossiers de fraude communautaire importants et portant sur les plus gros montants se situent dans un environnement criminel plus large.

L'approche policière et juridique de ces infractions, parmi lesquelles les cas graves de fraude communautaire, pose des exigences tout à fait spécifiques en matière de méthodologie de l'enquête. Cette approche requiert également du personnel qualifié et des structures policières et judiciaires adaptées. Il faut dès lors disposer de moyens spécifiques et autres que ceux que l'on met en œuvre pour lutter contre les formes ordinaires de criminalité.

Le rapport annuel 1995 de la Commission européenne sur la répression de la fraude constate ce qui suit :

« Il est clair que la protection des intérêts financiers de la Communauté est un thème qui trouve d'année en année sa justification dans les faits constatés sur le terrain. En effet, l'éventail des comportements est tel qu'il apparaît, de façon générale, qu'une classification en deux catégories est possible.

Tout d'abord, une série de comportements pouvant être qualifiés d'individuels, commis par les opérateurs économiques, qui cherchent, de par leur position concurrentielle sur les marchés internationaux, à obtenir le plus de parts de marché possible, situation qui les conduit occasionnellement à interpréter les règles à la limite de la régularité. Ces cas peuvent souvent avoir une dimension nationale, la mission opérationnelle de la Commission consiste alors à appuyer les Etats membres dans leur mission de contrôle et d'enquête, en apportant une plus value centrée sur les méthodes en vigueur à l'échelle de la Communauté, pour faire profiter les Etats membres concernés, selon le cas figure et les difficultés éventuellement rencontrées.

Ensuite, les comportements relevant d'attitudes frauduleuses délibérées, savamment organisées. Ce type de fraude revêt des aspects criminels qu'il est nécessaire de considérer au sens large. Ces fraudes sont commises soit par des particuliers qui, de par la nature même de leurs agissements, s'organisent intentionnellement, soit, selon les cas, par ce que l'on qualifie de « grande délinquance financière » ou « crime organisé », dont la capacité à mobiliser des moyens importants, notamment financiers, est non négligeable. Ces fraudes ont un aspect transnational et peuvent également constituer un complexe de cas autonomes, commis dans plusieurs Etats membres (aspect « pluri-national »), ayant entre eux des liens de connexité, et à l'origine desquels se trouvent souvent un seul et même donneur d'ordre, *a priori* invisible. Il est évident que de tels comportements ont un

misdrijven, beursdelicten en ernstige vormen van sociale fraude.

Schets van de criminaliteitsomgeving waarin de dienst werkt

De belangrijke en de omvangrijkste communautaire fraudedossiers situeren zich in een ruimere criminaliteitsomgeving.

De politioneel gerechtelijke aanpak van deze misdrijven, waaronder de belangrijke zaken van communautaire fraude stelt heel specifieke eisen ten aanzien van de methodologie van het onderzoek. Het vereist ook gekwalificeerd personeel, aangepaste politionele en gerechtelijke organisatiestructuren. Men moet dus de beschikking hebben over bijzondere en andere middelen dan deze waarmee de gewone criminaliteitsvormen worden aangepakt.

Het Jaarverslag 1995 van de Europese Commissie over de bestrijding van de fraude, stelt met betrekking tot de strijd tegen de fraude het volgende :

« Elk jaar opnieuw blijkt uit de feiten die we in de praktijk kunnen vaststellen hoe gerechtvaardigd het is dat de Commissie haar financiële belangen beschermt. De verscheidenheid van de gepleegde feiten is algemeen genomen van die aard dat een onderverdeling in twee categorieën kan worden gemaakt.

Een eerste reeks daden zijn als individueel te beschouwen. Het betreft handelingen van de economische subjecten die vanuit hun concurrentiepositie op de internationale markten pogen zoveel mogelijk marktaandeel te veroveren, wat hen bij de interpretatie van bepaalde regels wel eens in de schemerzone van de wet doet terechtkomen. Dergelijke gevallen hebben vaak een nationale dimensie. De Commissie heeft hierbij tot taak de Lid-Staten te ondersteunen bij de uitoefening van hun taken van controle en onderzoek. Zij zorgt daarbij voor een meerwaarde die steunt op de in de Gemeenschap vigerende methodes, zodat de betrokken Lid-Staten er profijt uit kunnen trekken naar gelang van het geval en van de eventuele moeilijkheden die ze het hoofd moeten bieden.

De tweede categorie betreft de opzettelijke fraude, die met kennis van zaken worden georganiseerd. Dit soort fraude gaat gepaard met criminele praktijken in de ruime zin van het woord. Zij wordt gepleegd door particulieren, die zich vanwege de aard van hun handelingen zelf doelbewust organiseren, dan wel door wat de « zware financiële misdaad » of de « georganiseerde misdaad » wordt genoemd. Van laatstgenoemden mag de capaciteit om aanzienlijke middelen van meer bepaald financiële aard in te zetten, niet worden onderschat. Dergelijke fraude is meestal grensoverschrijdend en vormt soms ook een aaneenschakeling van autonome feiten die in diverse Lid-Staten worden gepleegd (« plurinationaal » aspect), een onderling verband vertonen en meestal uitgaan van één en dezelfde opdrachtgever die per definitie onzichtbaar blijft. Het spreekt vanzelf dat deze feiten

effet dévastateur sur le crédit de la Communauté, de ses institutions et des Etats membres. » ⁽¹⁾.

« De grands trafics ont ainsi pu être révélés, à l'origine desquels l'on trouve souvent la criminalité organisée. Il s'agit de fraudes transnationales ou pluri-nationales complexes impliquant plusieurs Etats membres ainsi que certains pays tiers. » ⁽²⁾.

En d'autres termes, il faut établir une distinction entre les différents types de comportement adoptés lors des infractions, en tenant compte également du but poursuivi. Cette distinction aura des conséquences en ce qui concerne l'action des autorités concernées qui devront y faire face.

Le recours à l'appareil judiciaire/policier doit donc aussi être proportionnel.

Si l'on se place sur le plan de la fraude communautaire, cela signifie qu'il faut se demander dans quel type d'affaires de fraude communautaire (et, partant, dans quelles circonstances) l'intervention de l'appareil judiciaire/policier belge est indiquée pour parvenir à des résultats tangibles susceptibles de servir au mieux les intérêts de la société. Quel appareil peut-il dès lors mettre en action ? A quelles conditions son intervention doit-elle satisfaire pour être efficace ? Quelles conditions annexes doivent être remplies pour optimiser l'intervention de l'appareil ?

Afin d'illustrer la distinction qu'il convient d'établir en l'occurrence et pour comprendre pourquoi une intervention judiciaire est souhaitable dans un cas, mais pas dans l'autre, il convient de se reporter à un autre cadre de référence, à savoir la fraude fiscale.

On peut également établir, en matière de fraude fiscale, une distinction entre deux types de fraude :

1° la fraude fiscale réactive

Il s'agit du comportement des contribuables qui éludent l'impôt sous prétexte que la pression fiscale est trop élevée. En général, cette fraude est limitée et doit être combattue par des services spécialisés disposant d'un savoir-faire et de règles propres.

2° la fraude fiscale sur une grande échelle et/ou organisée

Il s'agit de pratiques basées sur des techniques particulièrement complexes et sur des procédés in-

rampzalige gevolgen hebben voor de begroting van de Gemeenschap, haar instellingen en de Lid-Staten ... » ⁽¹⁾.

« Zo kwamen een aantal gevallen van grootschalige zwendel aan het licht waar vaak de georganiseerde misdaad de hand in blijkt te hebben. Het betreft ingewikkelde vormen van grensoverschrijdende of plurinationale fraude waarbij zowel diverse Lid-Statens als bepaalde derde landen betrokken zijn. » ⁽²⁾.

Er moet met andere woorden een onderscheid gemaakt worden in het soort van handelingen die bij het plegen van de inbreuken worden gesteld, rekening houdend ook met het doel dat wordt nagestreefd. Dit onderscheid zal zijn gevolgen hebben voor wat betreft de actie van de betrokken overheden die hiertegenover moet staan.

Het inzetten van het gerechtelijke/politioneel apparaat moet dus ook proportioneel zijn.

Getransponeerd naar de communautaire fraude betekent dit : in welk soort van zaken van communautaire fraude (en dus wanneer en in welke omstandigheden) is het optreden van het Belgisch/politioneel apparaat aangewezen om tot tastbare resultaten te komen. Welk apparaat moet dan in gang gezet worden ? Aan welke voorwaarden moet die interventie beantwoorden om doeltreffend te zijn ? Welke randvoorwaarden moeten ingevuld zijn om het optreden van het apparaat te optimaliseren ?

Om te illustreren welk onderscheid hier moet gehanteerd worden en om te begrijpen waarom in het ene geval een gerechtelijke actie niet en in het andere geval deze wel wenselijk is wordt gegrepen naar een ander referentiekader namelijk de fiscale frauden.

Ook in de context van de fiscale fraude kan een onderscheid gemaakt worden tussen twee soorten van fraudes :

1° de reaktieve fiscale fraude

Dit zijn de gedragingen van de belastingplichtigen die de belastingen ontduiken onder het voorwendsel dat de fiscale druk te hoog is. Over het algemeen gaat het om een fraude die beperkt is. Dergelijke fraude moet aangepakt worden door gespecialiseerde diensten die een eigen *knowhow* hebben.

2° de zware en/of georganiseerde fiscale fraude

Dit zijn praktijken gebaseerd op bijzonder ingewikkelde technieken en internationale procédés.

⁽¹⁾ Rapport annuel de la Commission des Communautés européennes, *Lutte contre la fraude*, 1995, p. 51.

⁽²⁾ Rapport annuel, o.c., p. 54.

⁽¹⁾ Jaarverslag van de Europese Gemeenschappen, *Bestrijding van de fraude*, 1995, blz. 51.

⁽²⁾ Jaarverslag, o.c., blz. 54.

ternationaux. On vise ici principalement l'escroquerie fiscale, dont font partie les carrousels à la TVA. Dans certains dossiers, l'intervention de la justice, appuyée par des unités spécialisées de la police, se révèle nécessaire.

Il est clair que le régime des poursuites et des peines sera modulé en fonction de la catégorie dont la fraude fait partie.

Comme on le verra plus loin, tant la fraude communautaire complexe que la fraude fiscale complexe sont souvent des formes de criminalité organisée. Il s'agit d'infractions commises par des organisations criminelles. Cette forme de criminalité présente des caractéristiques particulières et requiert une autre approche que la criminalité traditionnelle.

En présence d'infractions qui peuvent constituer une fraude communautaire, il peut être souhaitable de faire appel à la justice et, par le biais de celle-ci, à des services de police spécialisés. Cette approche nous permet également d'indiquer de quelle manière ces services devraient être organisés et équipés. Enfin, cette méthode peut nous permettre de mieux comprendre les mécanismes matériels et procéduraux de droit pénal qui doivent être mis en œuvre et de mieux identifier les dispositions qui doivent ou non être amendées en vue d'accroître l'efficacité de la lutte contre la grande fraude communautaire sous l'angle policier/judiciaire.

Criminalité organisée — organisations criminelles

Il est essentiel de connaître les structures d'une organisation criminelle pour mettre en œuvre les moyens appropriés.

L'image classique de l'organisation criminelle correspond à la pyramide de Weber. Il s'agit d'une structure fortement hiérarchisée et compartimentée, dotée d'une organisation territoriale, conçue en fonction d'un nombre relativement restreint d'activités illégales et prévoyant l'offre et la vente d'une protection. La détection d'une telle organisation et la mise à nu d'une telle structure compartimentée étaient très difficiles et prenaient beaucoup de temps.

On s'attaquait à une petite branche, remplaçable, de l'organisation, mais cette branche pouvait se rétablir assez rapidement ou était tout simplement remplacée par une autre branche qui reprenait son territoire et ses activités. De cette manière, on ne parvenait généralement pas à atteindre le cœur de l'organisation, son état-major, qui contrôle également les finances de l'organisation.

Ce schéma fait évidemment abstraction d'un facteur qui constitue le principal mobile des organisations criminelles, à savoir le profit. Il néglige l'aspect de l'organisation qui constitue la clef de voûte qui organise les flux financiers, dissimule les fonds, blanchit l'argent, le réinvestit, le légalise, etc.

Men bedoelt hier voornamelijk de fiscale oplichting waartoe de BTW-carrousels behoren. Hier is in sommige dossiers de tussenkomst van het gerecht, ondersteund door gespecialiseerde politie-eenheden noodzakelijk.

Het is duidelijk dat hier het vervolgings- en strafregime zal bepaald worden al naar gelang de categorie van fraude.

Zoals verder zal blijken zijn zowel de complexe communautaire fraude als de complexe fiscale fraude vooral vormen van georganiseerde criminaliteit. Het gaat hier over misdrijven gepleegd door criminele of misdaadorganisaties die bijzondere kenmerken vertonen en die anders moet worden aangepakt dan de traditionele criminaliteit.

Geconfronteerd met inbreuken die communautaire fraude kunnen uitmaken, kan het dus aangewezen zijn het gerecht, en via het gerecht gespecialiseerde politiediensten in te zetten. Deze benadering laat ons tenslotte ook toe aan te duiden hoe deze diensten het best georganiseerd en uitgerust moeten zijn. Tenslotte kan deze methode ons enige inzichten verschaffen in de materiële en procedurele strafrechtsmechanismen die moeten worden aangewend en welke voorzieningen al dan niet moeten verbeterd worden om vanuit het politioneel/gerechtelijk perspectief, de strijd tegen de grote EU-fraude, efficiënter te maken.

Georganiseerde criminaliteit — Misdaadorganisatie

Het inzicht in de structuur van een misdaadorganisatie is van essentieel belang om de gepaste middelen in te zetten.

Het klassieke beeld van een misdaadorganisatie is de Weberiaanse piramide. Het is een strakke gehiërarchiseerde en gecompartmenteerde structuur, territoriaal georganiseerd, in functie van een relatief beperkt aantal illegale activiteiten en met het aanbieden en verkopen van protectie. Het detecteren, het blootleggen van een dergelijke gecompartmenteerde structuur was bijzonder moeilijk en tijdrovend.

Men greep in in een klein, vervangbaar deel van de organisatie, dat zich vrij spoedig kon herstellen, ofwel dat gewoon vervangen werd door een andere tak die en het territorium en de activiteiten gewoon overnam. Het kloppend hart evenwel van de organisatie, het commando, die ook controle houdt op de financiën van de organisatie, kon men op die manier vaak niet raken.

Dit schema gaat voorbij aan een factor die de belangrijkste drijfveer uitmaakt van de misdaadorganisaties, met name het gewin. Men veronachtzaamde dit deel van de organisatie dat het financiële sluitstuk vormt en de geldstroom organiseert, het geld verbergt, witwast, opnieuw investeert, het geld legaal maakt, enz.

On s'est peu à peu rendu compte que la lutte contre les organisations criminelles et la criminalité organisée ne pouvait être menée efficacement que si l'on s'en prenait à ce qui constitue le principal élément constitutif de leur pouvoir, à savoir leurs finances, les gains provenant d'activités illégales et le patrimoine ainsi constitué, qui leur permet d'exercer une influence de plus en plus grande dans le circuit économique légal. On s'est ainsi rendu compte, d'abord aux Etats-Unis et ensuite dans nos pays, qu'en plus de l'approche classique et de l'enquête traditionnelle dans la lutte contre le crime organisé, une attention croissante devait être accordée à cet aspect financier.

Seule une telle approche a permis de contrecarrer efficacement le pouvoir quelquefois incommensurable de certaines organisations.

Jusqu'il y a peu, c'est-à-dire moins de cinq ans en Europe et à peine quinze ans aux Etats-Unis, la loi ne permettait même pas de rechercher les avantages patrimoniaux illégaux (dans le cadre de l'enquête sur le patrimoine ou de l'enquête relative au blanchiment) résultant des activités criminelles. Les instruments légaux requis à cet effet existent depuis environ cinq ans, et des conventions et traités internationaux ont même été conclus afin de permettre et de mieux organiser la collaboration internationale dans le cadre de la recherche, de la saisie et de la confiscation du produit des délits.

Depuis la seconde guerre mondiale, le trafic de la drogue a généré des gains gigantesques et les flux financiers qui en ont résulté ont contraint les organisations criminelles à se constituer en de véritables entreprises qui gèrent et affectent les flux financiers occasionnés par ces gains gigantesques. Les organisations criminelles modernes sont de plus en plus considérées comme des entreprises modernes, présentant tous les aspects et caractéristiques de celles-ci plutôt que la structure pyramidale traditionnelle.

Les organisations criminelles déploient leurs activités dans les domaines qui rapportent le plus. Une organisation moderne d'une certaine envergure est fortement structurée et bien organisée pour réaliser les objectifs qu'elle s'est fixés et ses composantes sont très spécialisées.

Les autorités belges (les ministres de la Justice et de l'Intérieur, le collège des procureurs généraux, les magistrats nationaux, la gendarmerie et la police judiciaire) ont repris la définition empirique allemande de la criminalité organisée.

La criminalité organisée présente les caractéristiques suivantes :

1. Les infractions, qui revêtent une importance considérable, sont commises méthodiquement.
2. Les infractions sont commises dans un but lucratif ou pour conquérir le pouvoir.
3. Elles sont commises par plus de deux personnes agissant de concert.

Stilaan is het besef doorgedrongen dat de strijd tegen de misdaadorganisaties en de georganiseerde criminaliteit, slechts doeltreffend kan worden aangepakt als men deze organisaties ook gaat pakken op het belangrijkste constitutieve element van hun machtsbasis, met name het financiële, de winsten uit illegale activiteiten en het vermogen dat ermee wordt opgebouwd waardoor meer en meer invloed in de legale bovenwereld kan worden uitgeoefend. Zo drong eerst in de US en vervolgens ook in onze contreien het besef door dat, op zijn minst complementair aan de klassieke aanpak en het traditionele onderzoek in de strijd tegen de georganiseerde misdaad, meer en meer aandacht moest geschonken worden aan dat financiële aspect.

Alleen deze benadering is bij machte geweest de soms onmeetbare macht van bepaalde organisaties op een degelijke manier aan te pakken.

Tot voor kort, niet eens 5 jaar terug in Europa, maar ook in de VS nauwelijks een 15-tal jaren, was het wettelijk zelfs niet toegelaten op zoek te gaan naar de illegale vermogensvoordelen (in het zogenaamde vermogensonderzoek of het witwasonderzoek) die uit de criminele activiteiten voortkwamen. Sinds ongeveer 5 jaar zijn die wettelijke instrumenten er wel en zijn er zelfs internationale conventies en verdragen tot stand gekomen die de internationale samenwerking in het kader van de opsporing, het inbeslagnemen en verbeurdverklaren van vermogensvoordelen uit misdrijven, beter organiseert en mogelijk maakt.

Sinds de tweede wereldoorlog zijn er door de drugshandel gigantische winsten gegenereerd en dito geldstromen ontstaan die de misdaadorganisaties genoodzaakt hebben zich te organiseren tot echte ondernemingen die ook de geldstromen, ontstaan uit die gigantische winsten, te beheren en aan te wenden. De moderne misdaadorganisaties worden thans veel meer beschouwd als moderne zakelijke ondernemingen met alle aspecten en kenmerken ervan eerder dan de traditionele piramidale structuur.

Misdaadorganisaties ontplooiën hun activiteiten in die domeinen die het meest opbrengen. Een moderne, uitgebouwde organisatie is sterk gestructureerd en georganiseerd om de doelstellingen te bereiken en de onderdelen ervan zijn zeer gespecialiseerd.

De Belgische autoriteiten, de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, het college van de Procureurs-generaal, de nationale Magistraten, de Rijkswacht en de Gerechtelijke Politie hebben de empirische definitie van de georganiseerde criminaliteit overgenomen uit Duitsland.

Deze wordt gedefinieerd als volgt :

1. Het planmatig plegen van misdrijven die elk op zichzelf of in hun geheel van aanzienlijk belang zijn.
2. De misdrijven worden gepleegd vanuit een streven naar winst of macht.
3. In omstandigheden waarbij meer dan twee personen samen handelen.

4. Elles sont commises pendant une période assez longue ou indéterminée.

5. Les tâches sont clairement réparties et :

a) les auteurs utilisent des structures commerciales et/ou;

b) recourent à la violence ou à d'autres moyens d'intimidation et/ou;

c) exercent une influence sur la vie politique, les médias, les pouvoirs publics, la justice et les entreprises.

Les points 1 à 5 sont indissociables (= caractéristiques générales).

Les points a, b, c sont des caractéristiques complémentaires, qui complètent soit séparément, soit conjointement, les caractéristiques générales.

Cette définition n'est pas basée sur les faits, mais sur les individus, qui s'organisent réellement comme une *entreprise* en vue d'exercer des activités criminelles.

Organisations criminelles modernes

Ces organisations sont composées de partenaires commerciaux entretenant des relations en vue de réaliser des profits. Il s'agit en l'occurrence d'un réseau de relations, au lieu de la pyramide de Weber. A la place du chef de famille, qui opère par le biais du réseau des membres de la famille et impose sa volonté sur la violence, il y a en l'occurrence une structure financière et axée sur le marché.

C'est ce réseau d'opérateurs autonomes mais interdépendants qui constitue à l'heure actuelle le crime organisé.

Ce sont ces structures qu'il faut détecter, en utilisant des moyens et des techniques policières modernes ainsi qu'un nouvel arsenal légal et du personnel spécialisé, si l'on veut parvenir à les démanteler.

Ce type de criminalité organisée englobe de nombreux « cols blancs ».

Il recourt aux services d'avocats véreux afin de faire échec aux policiers et aux tribunaux ou de compliquer les poursuites, mais aussi afin de faire en sorte que les accords conclus soient contraignants, si possible sur le plan légal.

Il recourt à des politiciens malhonnêtes afin de disposer de fonds pour investir et frauder, afin d'élaborer des lois imparfaites pouvant être exploitées ultérieurement et d'écarter les juges rétifs et difficiles, les accusateurs publics et les policiers.

Il est clair qu'il y a également des policiers corrompus et que c'est là un des principaux problèmes qui se posent notamment en cas d'enquête internationale.

Tant les politiciens que les policiers véreux constituent d'importantes sources d'informations pour la criminalité organisée.

4. Gedurende een vrij lange dan wel onbepaalde periode.

5. Met een duidelijke verdeling van de taken :

a) waarbij gebruik gemaakt wordt van commerciële structuren en/of;

b) waarbij een toevlucht wordt genomen tot geweld of andere intimidatiemiddelen en/of;

c) waarbij invloed wordt uitgeoefend op het politieke leven, de media, het openbaar bestuur, de justitie en op het bedrijfsleven.

De punten 1 tot en met 5 zijn onafscheidelijk (= algemene kenmerken).

De punten a, b en c slaan op bijkomende kenmerken die ofwel afzonderlijk, ofwel in hun totaliteit steeds de algemene kenmerken aanvullen.

Deze definitie gaat niet uit van de feiten, maar van de individuen die zich werkelijk organiseren als een *onderneming* met het doel criminele activiteiten te plegen.

Moderne misdaadorganisaties

Moderne misdaadorganisaties bestaan uit een geheel van zakenpartners die erop uit zijn onder elkaar dusdanige relaties te onderhouden met het oog op het maken van winst. In de plaats van de Weberiaanse piramide gaat het nu om een netwerk van relaties. In de plaats van de familiechef, die doorheen een netwerk van familieleden werkzaam is en zijn wil oplegt met geweld, hebben we hier de financier en een marktgeoriënteerde structuur.

Het is dit netwerk van zelfstandige maar onderling afhankelijke operatoren die thans de misdaadorganisatie uitmaakt.

Het zijn deze structuren die thans, met moderne middelen en moderne politietechnieken en met behulp van een nieuw wettelijk instrumentarium en gespecialiseerd personeel, moeten gedetecteerd worden, wil men met succes tot de ontmanteling ervan komen.

Dit type van misdaadorganisatie omvat veel « *white-collars* ».

Georganiseerde misdaad heeft nood aan de diensten van oneerlijke advocaten om de politiemensen en de rechtbanken af te houden of om de vervolging moeilijk te maken maar ook om te maken dat overeenkomsten die afgesloten worden bindend zijn, zo mogelijk op een legaal niveau.

Onerlijke politici zijn nodig om fondsen ter beschikking te stellen voor investeringen en fraude, om wetten op te laten stellen met onvolmaaktheden die dan later geëxploiteerd worden en om onwillige en moeilijke rechters, openbare aanklagers en politiemensen te laten verwijderen.

Het is duidelijk dat er ook corrupte politiemensen bestaan en dit één van de grootste problemen vormt bijvoorbeeld bij grensoverschrijdende onderzoeken.

Zowel oneerlijke politici als oneerlijke politiemensen zijn voor de georganiseerde criminaliteit belangrijke bronnen van informatie.

Des experts comptables véreux sont indispensables pour falsifier les comptabilités, établir et/fournir de faux documents et fournir les services nécessaires ou financiers, au planificateur et au blanchisseur.

C'est ainsi que se constitue un réseau de véritables spécialistes ou de petites organisations spécialisées dans l'un ou l'autre type de criminalité. Plutôt que de faire partie de structures pyramidales de type mafieux, ces organisations font partie d'un ensemble de réseaux et d'associations qui concluent des partenariats temporaires en vue de commettre l'un ou l'autre crime.

Dans ce contexte, les entreprises criminelles sont constamment à la recherche de nouvelles possibilités ou des moyens de manipuler des activités commerciales légales afin de parvenir à leurs fins.

Ces organisations criminelles modernes ressemblent énormément aux réseaux d'entreprises légales et sont souvent organisées de façon très similaire.

Les entreprises criminelles de ce type requièrent une approche et une méthode totalement différentes de celles qui sont utilisées pour combattre la criminalité classique.

D'une part, les renseignements et données économiques et financiers sont indispensables pour se faire une idée du réseau d'activités légales, semi-illégales et illégales. D'autre part, l'enquêteur et toutes les parties concernées par la lutte contre la criminalité doivent faire un effort continu de spécialisation et étendre sans cesse le camp de leurs connaissances. Enfin, il serait souhaitable que la loi autorise les enquêteurs à recueillir légalement les informations nécessaires pour assembler ce puzzle et mettre à nu les structures des organisations criminelles.

Il est pratiquement superflu de préciser que ce type de criminalité est par définition, ou presque, international, ce qui implique le renforcement de la collaboration policière et judiciaire au niveau supranational.

Analyse criminelle

Cette analyse vise à permettre ou à visualiser, dans la mesure du possible, la structure de l'entreprise ou du réseau. L'image ainsi obtenue est complétée au moyen d'autres informations criminelles et, surtout, générales relatives aux personnes qui apparaissent dans le dossier comme des opérateurs importants. Un affinement et une vérification plus poussés de certaines données permettent d'identifier les endroits de la structure mise à jour où il convient d'entreprendre une action ciblée au moment où il sera procédé à une opération policière ou judiciaire. Tout cela concourt à une *analyse « stratégique »*. L'opération menée par la justice et la police sera de la sorte axée de manière beaucoup plus précise et plus concrète sur les points névralgiques.

Il est évidemment de la plus haute importance, dans ce contexte, que les enquêteurs puissent dispo-

Oneerlijke accountants zijn vitaal om de boekhoudingen ter vervalsen, valse documenten op te stellen en/of te bezorgen en de nodige diensten te kunnen leveren aan de financier, de planner en de witwasser.

Aldus ontstaat een netwerk van echte specialisten of kleine gespecialiseerde organisaties, in één of andere misdaad. Eerder dan deel uit te maken van mafia-achtige piramidale structuren, maken deze organisaties deel uit van een geheel van netwerken en associaties die tijdelijke partnerships sluiten met het oog op het uitvoeren van één of andere misdaad.

In dergelijk model zien criminele ondernemingen voortdurend uit naar nieuwe mogelijkheden of manipulatie van legale zakenactiviteiten voor hun eigen doeleinden.

Dergelijke moderne misdaadorganisaties vertonen aldus veel gelijkenis met bestaande netwerken van legale zaken ondernemingen en zijn vaak erg gelijkend georganiseerd.

Dit soort van misdaadondernemingen vergt een totaal andere benadering en werkwijze dan de klassieke misdaad.

Enerzijds zijn economische en financiële inlichtingen en gegevens onontbeerlijk om inzicht te verwerven in het netwerk van legale en semi- tot illegale activiteiten en anderzijds wordt aan de onderzoeker en alle bij de strijd tegen de misdaad betrokken partijen een steeds verdergaande specialisatie en kennis vereist. Tenslotte is het wenselijk dat de wet toelaat aan de onderzoekers de informatie die nodig is om deze puzzel samen te stellen en de structuren bloot te leggen, legaal te laten bekomen.

Het hoeft nauwelijks gezegd dat dit soort van criminaliteit schier per definitie internationaal is. Dit impliceert tenslotte dat ook de politionele en justieële samenwerking op supra-nationaal vlak moet versterkt worden.

Criminele analyse

Deze analyse strekt ertoe de structuur van de onderneming/netwerk in de mate van het mogelijke bloot te leggen dan wel te visualiseren. Dit beeld wordt aangevuld met andere harde en vooral zachte informatie over de personen die in het dossier te voorschijn komen als belangrijke operatoren. Verdere verfijning en toetsing aan bepaalde gegevens laten toe op bepaalde plaatsen in de aldus blootgelegde structuur te bepalen waar bij voorkeur doelgerichte actie moet ondernomen worden op het moment dat overgegaan wordt tot een politieële en gerechtelijke operatie. Dit komt tot uiting in een zogenaamd strategische analyse. De operatie die door gerecht en politie wordt ondernomen zal aldus veel gericht en concreter op de nevralgieke punten kunnen gericht worden.

Het is duidelijk dat het in die context enorm belangrijk is dat de onderzoekers de beschikking moe-

ser d'informations qui sont difficilement accessibles jusqu'ici, en l'occurrence d'informations financières (d'origine belge, mais aussi d'origine étrangère).

Cette approche des organisations criminelles requiert une stratégie particulière et des méthodes policières spéciales. Elle suppose également une organisation totalement différente des services de police, dont les membres doivent être spécialisés et qui doivent pouvoir s'appuyer sur des techniques policières, des données téléphoniques, des écoutes, l'observation statique et dynamique, l'infiltration, des opérations *undercover*, des pseudotransactions, la collecte d'informations générales et criminelles, etc.

B. LA FRAUDE ANTICOMMUNAUTAIRE ⁽¹⁾

Caractéristiques

La fraude commise au détriment de la Communauté européenne présente les caractéristiques suivantes :

- il s'agit d'une organisation complexe et transnationale;
- elle est liée au crime organisé;
- la fraude est liée à d'autres délits de droit tels que les faux en écritures, la banqueroute frauduleuse, l'escroquerie, le blanchiment d'argent, la corruption de fonctionnaires;
- on estime que la fraude européenne représente un montant global de 300 milliards de francs par an.

Résultats obtenus par l'office

En 1994, le travail effectué par l'office a permis de saisir environ 500 millions de francs.

Les profits réalisés par les organisations criminelles sont toutefois énormes. Sur 100 francs de profit provenant d'activités criminelles, on ne récupère que 7,6 francs.

Pour agir efficacement, il faut une collaboration intensive au niveau international.

Il convient d'observer à cet égard que la Convention du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime n'a pas encore été ratifiée en Belgique.

Pour accomplir sa mission, l'Office collabore étroitement avec l'UCLAF (Unité de coordination de la lutte antifraude de la Commission européenne).

Les facteurs qui perpétuent et accroissent les possibilités de fraude sont les suivants :

- la complexité et la technicité de la matière;
- la dimension transnationale de la fraude;
- la libre circulation des personnes et des biens;

ten kunnen krijgen over informatie die tot nog toe heel moeilijk toegankelijk is, met name de financiële informatie (binnenlandse maar ook buitenlandse).

Deze aanpak van de misdaadorganisaties vergt een bijzondere aanpak en speciale politiemethodes. Het houdt ook een totaal andere organisatie in van de politiediensten die, naast de specialisatie van hun leden moeten kunnen beroep doen op de nodige steun van politietechnieken, telefoongegevens, tapgegevens, statische en dynamische observatie, infiltratie, undercover, pseudo, zachte en harde informatie enz.

B. DE ANTI-COMMUNAUTAIRE FRAUDE ⁽¹⁾

Kenmerken

De fraude ten nadele van de Europese Gemeenschap heeft volgende kenmerken :

- het gaat om een complexe en transnationale organisatie;
- er is een link met de georganiseerde misdaad;
- de fraude is verbonden aan verdere rechtsdelicten zoals schriftvervalsing, frauduleus bankroet, oplichting, witwassen, corruptie van overheidsambtenaren;
- de globale Europese fraude wordt geraamd op 300 miljard frank per jaar.

Resultaten van de dienst

In 1994 werd door toedoen van de betrokken dienst beslag gelegd op ± 500 miljoen frank.

De opbrengsten van de criminele organisaties zijn evenwel enorm. Op 100 frank opbrengsten uit een criminaliteit wordt slechts 7,6 frank gerecupereerd.

Voor een doeltreffend optreden is een intense internationale samenwerking vereist.

Opgemerkt dient in dit verband dat de Conventie van 8 november 1990 in verband met het witwassen, de opsporing, de beslaglegging en de verbeurdverklaring van goederen voortkomende uit de criminaliteit, in België nog niet is geratificeerd.

Bij de uitoefening van zijn taak werkt de Dienst nauw samen met de UCLAF (Unité de coordination de la lutte anti-fraude de la Commission européenne).

Factoren die de fraudemogelijkheden bestendigen en verruimen :

- de complexiteit en de techniciteit van de materia;
- de transnationale dimensie van de fraude;
- het vrij verkeer van personen en goederen;

⁽¹⁾ Exposé présenté le 28 mai 1996 devant le comité d'avis par M. Staelens, enquêteur auprès de l'OCDEFO.

⁽¹⁾ Uiteenzetting voor het Adviescomité op 28 mei 1996 door de heer Staelens, Enquêteur bij de CDGEFID.

- l'absence d'harmonisation en matière de droit pénal;
- la lourdeur des procédures en matière d'aide judiciaire internationale;
- l'absence de mise en accusation des fonctionnaires européens pour corruption ⁽¹⁾;
- l'absence de service spécialisé dans la lutte contre la corruption;
- les obligations imposées aux bénéficiaires d'aides financières ne sont pas assez contraignantes.

Amélioration de la lutte contre la fraude

Il faudrait créer, au niveau de l'Union européenne, un comité de contrôle fonctionnant sous la direction de la Cour des comptes européenne ou de la Commission.

Ce comité devrait sélectionner les plaintes et faire rapport aux autres institutions européennes. En cas de constatation d'un délit, les instances judiciaires devraient en être saisies.

Il faudrait également renforcer les obligations administratives imposées aux bénéficiaires d'interventions financières.

Il arrive fréquemment que l'on n'exige pas que le candidat contractant et les sous-traitants aient un statut officiel.

On demande rarement une garantie bancaire.

Pour le paiement de la dernière tranche d'une intervention, il faudrait demander aux contractants de fournir un rapport budgétaire, un état des comptes et/ou des copies des factures.

Les propositions suivantes pourraient être prises en considération :

- renforcement des sanctions;
- incrimination des personnes morales;
- renversement de la charge de la preuve;
- harmonisation du droit pénal;
- création, dans chaque état membre, d'un service national doté de compétences administratives et judiciaires, chargé de coordonner l'assistance juridique internationale ainsi que l'assistance policière et administrative;
- participation de fonctionnaires du fisc à des enquêtes judiciaires (en leur conférant la qualité d'officier de police judiciaire ou en les détachant auprès de la police judiciaire).

- de niet harmonisatie van het strafrecht;
- de zware procedures inzake internationale rechtshulp;
- afwezigheid van inbeschuldigingstelling van Europese ambtenaren wegens corruptie ⁽¹⁾;
- ontbreken van een gespecialiseerde dienst voor anti-corruptie;
- onvoldoende strenge verplichtingen van genie- ters van financiële tussenkomsten.

Verbetering van de fraudebestrijding

Er zou op EU-vlak een controlecomité moeten worden ingesteld dat functioneert onder leiding van de Europese Rekenkamer of de Europese Commissie.

Dit Comité zou de aanklachten moeten selecteren en rapporteren aan andere Europese instellingen en in geval van vaststelling van een delict dit overmaken aan de gerechtelijke instanties.

Ook de administratieve verplichtingen van genie- ters van financiële tussenkomsten moeten strenger gemaakt worden.

Vaak wordt het officieel statuut van kandidaat- contractanten en onderaannemers niet eens vereist.

Een bankgarantie wordt zelden gevraagd.

Voor de uitbetaling van de laatste schijf van een tussenkomst zouden de contractanten een budget- tair verslag, een rekeningenstaat en/of copieën van facturen moeten voorleggen.

Volgende voorstellen zouden kunnen overwogen worden :

- verstrenging van de sancties;
- strafbaarstelling van rechtspersonen;
- omkering van de bewijslast;
- harmonisering van het strafrecht;
- creatie van een nationale dienst in elke Lid- Staat, met administratieve en gerechtelijke bevoegd- heden, voor de coördinatie van internationale rechts- hulp en politieke en administratieve hulp;
- deelname van fiscale ambtenaren in gerechte- lijke onderzoeken (door hen de hoedanigheid van Officier van Gerechtelijk politie te geven of hen te detacheren bij de Gerechtelijke politie).

⁽¹⁾ La convention relative à la lutte contre la corruption impli- quant des fonctionnaires des communautés européennes ou des Etats-membres de l'UE, signée par le Conseil Justice et Affaires intérieures des 26-27 mai 1997, constitue une solution pour ce problème.

⁽¹⁾ De Conventie betreffende de strijd tegen de corruptie waar- bij ambtenaren van de EG of Lid-Staten van de EU betrokken zijn, en dat ondertekend is door de Raad Justitie en Binnenlandse zaken van 26-27 mei 1997, lost dit probleem op.

VI. MESURES NATIONALES RECENTES, CONTRIBUANT A LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE EUROPEENNE

1) Loi du 7 juin 1994 modifiant l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations de toute nature, qui sont, en tout ou en partie, à charge de l'Etat (*Moniteur belge* du 8 juillet 1994)⁽¹⁾

a) Contenu

Les objectifs de la loi peuvent être résumés comme suit :

— une généralisation de l'incrimination de la fraude en matière de subventions : sont clairement protégés les intérêts financiers non seulement de l'Etat fédéral, mais également d'instances infranationales et d'institutions internationales, telle que la Communauté européenne;

— une aggravation importante de la peine : cette adaptation se justifie par l'inadéquation de la gravité des sanctions prévues par l'arrêté royal précité, les dommages considérables que peuvent causer les agissements visés ainsi que l'effet dissuasif que de lourdes peines pourraient avoir sur les criminels en col blanc.

En outre les infractions prévues dans la loi ont uniquement trait à des deniers publics, alors que les dispositions de droit commun (tentative d'escroquerie, vol frauduleux, abus de confiance, ...) visent à protéger également les intérêts des particuliers;

— une articulation meilleure et plus étendue des incriminations comportant une gradation des peines en fonction de la gravité des faits.

b) Evaluation ⁽²⁾

Bien que la loi ait été inspirée principalement par des « motivations européennes », la modification légale se situe essentiellement au niveau belge et porte surtout sur les flux financiers nationaux, régionaux ou locaux.

Les peines prévues ne font pas la distinction, en ce qui concerne les subventions aux personnes morales,

⁽¹⁾ Une autre modification récente de la législation concerne la loi du 16 juin 1993 modifiant l'article 496 du Code pénal (*Moniteur belge* du 24 juillet 1993) et incrimine également la tentative d'escroquerie. Bien que cette intervention du législateur s'inscrive manifestement dans le cadre de la lutte contre la criminalité en col blanc, elle n'est pas spécialement inspirée par la lutte contre la fraude européenne. Voir : G. Stassens, Nieuwe strafrechtelijke instrumenten in de strijd tegen EG-fraude : een meer efficiënte sanctionering ? in *Panopticon*, mars-avril 1995.

⁽²⁾ Coeckelbergh, D., *Subsidiefraudebestrijding, Subsidieheiling, subsidieafwending en (poging tot) subsidiebedrog*, dans *Rechtskundig Weekblad*, 1994-1995, n° 17, 24 décembre 1994.

VI. RECENTE NATIONALE MAATREGELEN DIE BIJDAGEN TOT DE EUROPESE FRAUDEBESTRIJDING

1) Wet van 7 juni 1994 tot wijziging van het koninklijk besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen te doen in verband met de subsidies, vergoedingen en toelagen van elke aard, die geheel of gedeeltelijk ten laste van de Staat zijn (*Belgisch Staatsblad* van 8 juli 1994)⁽¹⁾

a) Inhoud

De doelstellingen van de wet kunnen als volgt worden samengevat :

— een veralgemeende strafbaarstelling van subsidiebedrog : niet enkel de financiële belangen van de federale Staat, maar ook die van infranationale openbare instanties en internationale instellingen zoals de Europese Gemeenschap worden duidelijk beschermd;

— een aanzienlijke verzwaring van de strafmaat : deze aanpassing wordt gerechtvaardigd door de on-aangepastheid van de zwaarte van de sancties van het voormelde koninklijk besluit, de grote schade die de beoogde gedragingen kunnen berokkenen, evenals het ontradend effect dat strenge straffen op witte boordencriminelen kunnen hebben.

Bovendien hebben de in deze wet opgenomen strafbare feiten uitsluitend betrekking op overheids-gelden, terwijl de gemeenrechtelijke bepalingen (poging tot oplichting, bedrieglijke verberging, misbruik van vertrouwen ...) ook de belangen van privé-persoon moeten beschermen;

— een betere en ruimere articulatie van de strafbaarstellingen met een gradatie in de strafmaat in functie van de ernst van de feiten.

b) Beoordeling ⁽²⁾

Hoewel de wet voornamelijk geïnspireerd was door « Europese motieven », ligt het zwaartepunt van de wetswijziging toch op het Belgische vlak en heeft zij vooral betrekking op de nationale, regionale of plaatselijke geldstromen...

Bij de bepaling van de strafmaat wordt geen onderscheid gemaakt bij subsidies van rechtsperso-

⁽¹⁾ Een andere recente wetswijziging betreft de wet van 16 juni 1993 tot wijziging van artikel 496 van het Strafwetboek (*Belgisch Staatsblad* van 24 juli 1993), en stelt de poging tot oplichting eveneens strafbaar. Hoewel deze legislatieve ingreep duidelijk kadert in de strijd tegen de witte-boordencriminaliteit, is hij niet specifiek geïnspireerd door de bestrijding van EG-fraude. Zie : G. Stassens, Nieuwe strafrechtelijke instrumenten in de strijd tegen EG-fraude : een meer efficiënte sanctionering ? in *Panopticon*, maart-april 1995.

⁽²⁾ Coeckelbergh, D., *Subsidiefraudebestrijding, Subsidieheiling, subsidieafwending en (poging tot) subsidiebedrog*, in *Rechtskundig Weekblad*, 1994-1995, n° 17, 24 december 1994.

entre la fraude aux subventions procurant un avantage direct ou indirect aux personnes privées concernées et celle qui ne leur procure aucun avantage.

Jusqu'à présent (1994), il n'a été fait que rarement usage de la réglementation de 1933 relative à la fraude aux subventions. La nouvelle législation ne peut être efficace que si l'on met parallèlement en œuvre une politique adéquate en matière de poursuites.

2) Office central chargé de la lutte contre la délinquance économique et financière organisée

Le rapport de la commission européenne relatif à l'analyse comparative des mesures que les Etats membres ont prises en vue de lutter contre le gaspillage et le détournement des ressources communautaires relève une tendance à créer des structures de contrôle multidisciplinaires.

L'Office belge est à cet égard explicitement cité en exemple et est considéré comme un instrument intéressant au niveau de la protection des finances communautaires. La criminalité financière organisée ne se limite en effet pas à un seul domaine.

Pour plus de précisions, on se rapportera donc à la Partie III de ce rapport.

3) Plan d'action contre la criminalité organisée

Le 28 juin 1996, le Conseil des ministres de Belgique a approuvé, en exécution de l'accord de gouvernement, un plan d'action contre la « criminalité organisée ». Ce plan d'action permettra sans nul doute d'améliorer aussi la lutte contre la fraude à l'échelon européen.

Celui-ci comporte les lignes de force suivantes :

— la définition de la notion de « criminalité organisée ». Cette définition sera insérée dans le Code pénal et les différents stades de participation à la « criminalité organisée » seront rendus punissables;

— l'analyse du « crime organisé »;

— les mesures de lutte contre les organisations criminelles : adaptation du droit pénal matériel; amélioration de la recherche et des conditions de poursuites; élaboration de mesures préventives dans le secteur des télécommunications et de l'immigration clandestine;

— la collaboration entre les services de police;

— la collaboration internationale en matière policière et judiciaire et la revalorisation de la magistrature. La priorité sera accordée à :

- l'analyse du phénomène de la « criminalité organisée » en vue de déterminer la politique à suivre;

- l'élaboration de mesures concernant les techniques particulières de recherche, la « recherche pro-

nen — tussen subsidiefraude met en zonder direct of indirect voordeel voor de betrokken privé-personen.

Totnogtoe (1994) werd van de subsidiefraudereglementering uit 1933, weinig gebruik gemaakt. De vernieuwde wetgeving kan slechts efficiënt zijn als ook een gepast vervolgingsbeleid wordt opgezet.

2) Centrale Dienst voor de bestrijding van de georganiseerde Economische en Financiële Delinkwentie

In het Rapport van de Europese Commissie betreffende de vergelijkende analyse van de maatregelen die de Lidstaten hebben genomen ter bestrijding van verspilling en verduistering van communautaire middelen, wordt een tendens vastgesteld tot multidisciplinaire controlestructuren.

De Belgische dienst wordt hierbij uitdrukkelijk als voorbeeld vermeld en als interessant beschouwd voor de bescherming van de communautaire financiën. Georganiseerde financiële criminaliteit beperkt zich immers niet tot één gebied.

Voor een gedetailleerde omschrijving zij verwezen naar Deel III van dit rapport.

3) Actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit

Op 28 juni 1996 heeft de Belgische Ministerraad in uitvoering van het Regeerakkoord, een actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit goedgekeurd. Dit actieplan zal ongetwijfeld ook een positieve impact hebben op de verbetering van de Europese fraudebestrijding.

Het bevat de volgende krachtlijnen :

— de definitie van het begrip « georganiseerde criminaliteit ». Dit begrip wordt opgenomen in het Strafwetboek waarbij de verschillende vormen van deelneming aan de georganiseerde criminaliteit strafbaar worden gesteld;

— het onderzoek naar de « georganiseerde criminaliteit »;

— de maatregelen voor de strijd tegen criminele organisaties : het aanpassen van het materiële strafrecht; het verbeteren van de opsporing en de vervolging; het nemen van preventieve maatregelen, het nemen van maatregelen in de telecomunicatiesector en de illegale immigratie;

— de samenwerking tussen de politiediensten;

— de internationale samenwerking op politieel en justitieel vlak en de herwaardering van de magistratuur. Voorrang zal worden gegeven aan :

- het voeren van beleidsrelevant onderzoek naar het fenomeen « proactief onderzoek » en inzake personen die medewerking verlenen aan het gerecht;

- het uitwerken van maatregelen inzake bijzondere opsporingstechnieken, « proactief onderzoek » en

active » et les personnes qui collaborent avec la Justice;

- l'exécution du projet de loi institutionnalisant le Collège des procureurs généraux et la création de la fonction de magistrat fédéral;

- l'élaboration et l'exécution des avant-projets de loi en matière de responsabilité pénale des personnes morales, de corruption et de renversement de la charge de preuve;

- l'exécution de l'avant-projet de loi relatif à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle;

- l'exécution de l'avant-projet de loi relatif à l'identification et au repérage des numéros de moyens de communication ou de télécommunication et à la modification des articles 90ter, 90quater, 90sexies et 90septies du Code d'instruction criminelle.

Dans le cadre de ce plan d'action, les ministres ont approuvé deux avant-projets de loi sur :

- l'incrimination de la participation à une organisation criminelle. Cet avant-projet de loi poursuit deux objectifs :

- fournir une base juridique solide pour l'action contre la criminalité organisée;

- rendre punissable la participation aux organisations criminelles;

- l'identification et le repérage des numéros des moyens de communication ou de télécommunication et la modification des articles 90ter, 90quater, 90sexies et 90septies du Code d'instruction criminelle. Cet avant-projet de loi vise à accorder des moyens plus efficaces aux services de police et aux magistrats chargés de la lutte contre la criminalité organisée et les trafics. Pour se faire, on adaptera leurs moyens à ceux que mettent en œuvre les auteurs d'infractions : et ce, au niveau du Procureur du Roi, des officiers de la gendarmerie, de la police communale et de la police judiciaire, du Juge d'instruction ...

Le premier avant-projet relatif aux organisations criminelles a été déposé le 12 mars 1997 sous la forme d'un projet de loi (Doc. n° 954/1-96/97) à la Chambre des Représentants. Le projet est actuellement en examen au Sénat.

4) Mesures en matière de lutte contre la fraude en matière de TVA

Le Conseil des Ministres du 25 mars 1997 a approuvé une série d'actions concernant le renforcement de la lutte contre la fraude en matière de TVA.

Deux axes principaux ont été retenus en matière de lutte contre la fraude dite carrousel :

1° Mesures en matière de détection des fraudes

Un observatoire de la fraude sera mis en place au sein de l'unité centrale pour la coopération adminis-

inzake personen die medewerking verlenen aan het gerecht;

- het uitvoeren van het wetsontwerp tot institutionalisering van het college van procureurs-generaal en tot oprichting van het ambt van federaal magistraat;

- het opstellen en uitvoeren van de voorontwerpen van wet over strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, inzake corruptie en omkering van bewijslast;

- het uitvoeren van het voorontwerp van wet inzake de strafbaarstelling van de deelneming aan een criminele organisatie;

- het uitvoeren van het voorontwerp van wet over de toegang tot en het opsporen van nummers van communicatie- en telecommunicatiemiddelen en houdende wijziging van de artikelen 90ter, 90quater, 90sexies en 90septies van het Wetboek van strafvordering.

In het kader van dit actieplan hebben de ministers twee voorontwerpen van wet goedgekeurd :

- de strafbaarstelling van de deelneming aan criminele organisaties. Dit voorontwerp heeft twee doelstellingen :

- de creatie van een stevig juridisch houvast voor de aanpak van de georganiseerde misdaad;

- de deelneming aan deze criminele organisaties wordt strafbaar gesteld;

- de toegang tot en het opsporen van nummers van communicatie- en telecommunicatiemiddelen en houdende wijziging van de artikelen 90ter, 90quater, 90sexies en 90septies van het Wetboek van strafvordering. Het voorontwerp stelt doeltreffender middelen ter beschikking van de politiediensten en van de magistraten die belast zijn met de bestrijding van de « georganiseerde criminaliteit » en van de illegale handel. Aangezien de middelen die de misdaad aanwendt toenemen, moeten ook de middelen om deze te bestrijden toenemen : en dit, op het niveau van de Procureur des Konings, van de officieren van de rijkswacht, van de gemeentepolitie en van de gerechtelijke politie, van de onderzoeksrechter ...

Het eerste voorontwerp betreffende criminele organisaties werd op 12 maart 1997 als wetsontwerp ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers (Stuk n° 954/1-96/97). Het ontwerp is thans in behandeling in de Senaat.

4) Maatregelen inzake bestrijding van BTW-fraude

De Ministerraad heeft op 25 maart 1997 een reeks maatregelen goedgekeurd met betrekking tot de versterking van de strijd tegen de BTW-fraude.

De twee belangrijkste pijlers van de strijd tegen de zogenaamde carrouselfraude zijn :

1° Maatregelen inzake opsporing van fraude

Vanaf 1 juli 1997 zal een centrum voor opsporing van fraude worden opgericht binnen de centrale een-

trative avec les autres Etats membres de l'Union européenne en matière de TVA (CLO), à partir du 1^{er} juillet 1997. Un renforcement en moyens humains et informatiques sera nécessaire. Le CLO est notamment chargé de centraliser les informations et de coordonner les actions en matière de contrôle.

2° Mesures en matière de prévention

Un centre national de contrôle chargé de la politique « anti-carrousel » sera créé. Une quarantaine d'agents devraient y être affectés, soit 12 agents de niveau 1 et 28 agents de niveau 2+. Ce centre sera chargé de coordonner et de renforcer les mesures de contrôle à mener dès l'identification de l'assujetti à la TVA.

Le coût de ces mesures est estimé à 41 millions de francs (18 millions de francs en 1997). Le rendement attendu de celles-ci peut être estimé à plus de 2 milliards de francs pour 1997 et à plus de 4 milliards de francs par an à partir de 1998.

heid voor de administratieve samenwerking met de overige lidstaten van de Europese Unie op het stuk van de BTW (CLO). Daartoe is een versterking inzake personeel en informaticamiddelen nodig. De CLO is met name belast met het centraliseren van de informatie en het coördineren van de controleacties.

2° Maatregelen inzake preventie

Er zal een nationaal controlecentrum worden opgericht dat met het « anti-carrousel »-beleid zal worden belast. Dat centrum zou een veertigtal ambtenaren moeten tellen, namelijk 12 van niveau 1 en 28 van niveau 2+. Het centrum zal zorgen voor de coördinatie en de versterking van de controlemaatregelen die toegepast dienen te worden zodra de BTW-plichtige bij de BTW is geïdentificeerd.

De kosten van die maatregelen worden op 41 miljoen frank geraamd (waarvan 18 miljoen frank in 1997). Het rendement ervan wordt op meer dan 2 miljard frank geraamd voor 1997 en op meer dan 4 miljard frank per jaar vanaf 1998.

PARTIE III

COMPARAISON DES MESURES
PRISES PAR LES ETATS MEMBRES
POUR LUTTER CONTRE LA FRAUDE
EUROPEENNE

En décembre 1994, le Conseil d'Essen a demandé aux Etats membres de rédiger des rapports sur les mesures qu'ils prennent pour lutter contre le gaspillage et les détournements des ressources communautaires. Le Conseil de Cannes a demandé à la Commission de faire une synthèse de ces rapports, et en décembre 1995, le Conseil de Madrid a examiné ladite synthèse.

La Commission a observé que les Etats membres accordent une priorité croissante à la lutte contre la fraude au détriment des ressources de l'UE. Toutefois, les rapports indiquent également que des mesures supplémentaires doivent être prises. Celles-ci comprennent une coopération encore plus étroite entre les Etats membres et entre la Commission et les Etats membres. Le cadre juridique doit être renforcé dans les Etats membres. Il convient également d'intensifier les mesures de prévention de la fraude.

Les rapports montrent que les Etats membres veillent au respect des règles en matière de ressources et de dépenses de façon différente.

La collecte des ressources est mieux assurée que les dépenses. Une partie des ressources de l'UE provient de la TVA et des droits de douane perçus dans chacun des pays. La perception des ressources de l'UE est donc liée à la perception des impôts au niveau national.

Pour ce qui est des dépenses, la protection et le contrôle de l'argent de la Communauté sont souvent confiés à des administrateurs ou à des services peu au fait des techniques nécessaires à la lutte contre le crime organisé.

Souvent, le cadre juridique national se révèle inadéquat. Une démarche plus cohérente s'impose en matière de sanctions administratives et pénales pour ce qui concerne les dépenses.

L'une des mesures les plus importantes consistera dans la ratification de la convention sur la protection des intérêts financiers de la Communauté par les 15 parlements nationaux. Cette convention aura pour conséquence que l'utilisation frauduleuse des ressources communautaires sera considérée comme un acte criminel dans chacun des Etats membres et entraînera des sanctions pénales à l'encontre des fraudeurs.

En outre, certains rapports indiquent qu'il conviendrait d'harmoniser les sanctions prévues dans les divers Etats membres. En l'absence d'une harmonisation, le crime organisé tend à se concentrer dans les Etats les moins sévères.

DEEL III

VERGELIJKING VAN DE
MAATREGELEN TEGEN EUROPESE
FRAUDE GENOMEN DOOR
DE LIDSTATEN

In december 1994 verzocht de Raad van Essen de Lid-Statens verslagen in te dienen over binnenlands genomen maatregelen ter bestrijding van verspilling en verduistering van communautaire middelen. De Raad van Cannes verzocht de Commissie om een samenvatting van de verslagen welke in december 1995 door de Raad van Madrid werd besproken.

De Commissie stelt vast dat de Lid-Statens steeds meer prioriteit verlenen aan de bestrijding van fraude ten nadele van de communautaire begroting. In de verslagen wordt er echter ook op gewezen dat nieuwe maatregelen moeten worden genomen, hetgeen een nog nauwere samenwerking tussen de Lid-Statens onderling en tussen de Commissie en de Lid-Statens impliceert. Het rechtskader in de Lid-Statens moet worden versterkt en er moeten meer maatregelen worden genomen om fraude te voorkomen.

Uit de verslagen blijkt dat de Lid-Statens, de inkomsten en uitgaven van de EU op verschillende wijze beheren.

De inkomsten worden beter beheerd dan de uitgaven. Een gedeelte van de inkomsten van de EU is afkomstig van de in elk land geïnde BTW en van de douanerechten. Het innen van de communautaire middelen sluit derhalve aan bij het innen van nationale belastingen.

Wat de uitgaven betreft wordt de bescherming en controle van de communautaire middelen vaak toevertrouwd aan administraties en diensten die niet vertrouwd zijn met de technieken die noodzakelijk zijn voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

De nationale rechtskaders zijn vaak ontoereikend. Wat de uitgaven betreft is zowel op administratief als strafrechtelijk gebied, een meer coherente benadering noodzakelijk.

Een van de belangrijkste maatregelen is de definitieve ratificering van het Verdrag betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap door de 15 nationale parlementen. Uit hoofde van dit Verdrag zal frauduleus gebruik van communautaire middelen in elke Lid-Staat worden beschouwd als een misdrijf en zullen aan de fraudeurs strafrechtelijke sancties worden opgelegd.

Voorts blijkt uit een aantal verslagen dat de in de Lid-Statens opgelegde sancties meer op elkaar moeten worden afgestemd ten einde te voorkomen dat de georganiseerde criminaliteit zich meer concentreert op de « minder strenge » staten — « forum shopping ».

La commission note que les Etats membres sont occupés à mettre en place des structures plus efficaces pour lutter contre la fraude. Certains, toutefois, sont allés plus loin dans le domaine de la coopération, mettant en commun leur expérience relative à la fraude et au crime organisé. Certains Etats membres sont dotés de pouvoirs d'investigation plus importants que d'autres. Sur ce point, les Etats membres pourraient mettre leur expérience en commun.

Il est possible d'aller plus loin en matière de coopération judiciaire entre les magistrats et les ministères publics des différents Etats membres. Souvent, les fraudeurs opèrent par-delà les frontières. Divers Etats peuvent enquêter en même temps sur la même organisation criminelle. Une coopération existe d'ores et déjà, mais l'échange d'informations, par exemple, pourrait se faire de manière plus rapide et plus efficace.

En outre, les institutions nationales de vérification des comptes pourraient fournir plus d'informations à la Cour des comptes. Il serait possible de chercher un parallèle avec la manière dont les Etats membres réagissent aux observations de leur Cour des comptes nationale.

La commission a élaboré un programme ⁽¹⁾ prévoyant un meilleur contrôle financier. Le programme comprend trois phases. Les deux premières ont déjà été mises en œuvre et visent à rendre le contrôle financier exercé par la Commission plus efficace et à lui permettre de mieux déceler les fraudes. La troisième phase du programme vise à créer une plus grande coopération entre les Etats membres et la Commission.

La troisième phase permettra aux institutions de l'UE et aux Etats membres de prendre des mesures de prévention contre la fraude. La Commission observe que seul un nombre réduit des rapports des Etats membres mentionnent des mesures de ce type.

De Commissie stelt vast dat de Lid-Staten thans betere structuren opzetten om fraude te bestrijden. De nationale instanties van bepaalde Lid-Staten werken nu ook meer samen en maken gebruik van elkaars ervaring op het gebied van fraude en georganiseerde criminaliteit. Bepaalde Lid-Staten hebben meer opsporingsbevoegdheden dan andere. De Lid-Staten kunnen op dit gebied een en ander van elkaar leren.

Ook de gerechtelijke samenwerking tussen rechters en openbare ministeries in de verschillende Lid-Staten moet worden gestimuleerd. Fraude is vaak grensoverschrijdend. Zo is het mogelijk dat verschillende Lid-Staten tegelijkertijd bezig zijn met het onderzoek naar een zelfde misdaadorganisatie. De samenwerking is er, maar de uitwisseling van informatie zou bijvoorbeeld sneller en efficiënter kunnen verlopen.

Ook de nationale rekenkamers zouden meer informatie kunnen doorgeven aan de Rekenkamer. Misschien kan een vergelijking worden gemaakt met de wijze waarop de Lid-Staten reageren op de opmerkingen van hun eigen nationale rekenkamer.

De Commissie heeft een programma ⁽¹⁾ opgezet voor een betere financiële controle. Dit omvat drie fasen. Fase een en twee worden thans ten uitvoer gelegd en zijn gericht op een meer efficiënt, controlebaar en fraude-bestendig financieel beheer van de Commissie. De derde fase van het programma is gericht op een nauwere samenwerking tussen de Lid-Staten en de Commissie.

Deze derde fase zal de instellingen van de EU en de Lid-Staten in staat stellen meer preventieve maatregelen te nemen. De Commissie stelt vast dat slechts in een klein aantal verslagen van de Lid-Staten over dergelijke maatregelen wordt gesproken.

⁽¹⁾ SEM 2000 : *Sound and efficient management.*

⁽¹⁾ SEM 2000 : *Sound and efficient management.*

PARTIE IV

LES PROGRAMMES DE LUTTE
CONTRE LA FRAUDE POUR 1996,
1997-1998 DE LA COMMISSION
EUROPEENNE

I. Programme de travail 1996

La Commission a établi un ambitieux programme de travail le 31 janvier 1996 en vue d'intensifier la lutte contre la fraude en 1996. Les propositions comportent des vérifications sur place par des inspecteurs de l'Union européenne, des sanctions en cas de fraude aux Fonds structurels, des itinéraires obligatoires pour les camions sous régime de transit, l'incrimination du blanchiment de l'argent et d'autres types de fraudes, une aide spéciale en vue de la constitution d'unités antifraudes nationales et l'examen automatique de tous les actes législatifs nouveaux et existants de l'Union européenne en vue d'éliminer toute possibilité de fraude. Cette nouvelle campagne de la Commission a pour objectif général d'accroître l'efficacité des inspecteurs sur le terrain et d'améliorer la coordination entre la Commission et les autorités nationales qui dépensent 85 % des fonds de l'Union européenne ainsi que de renforcer la législation de l'Union et de rendre les législations nationales plus compatibles entre elles.

Les grands principes

Le programme de travail pour 1996 qui se fonde sur la stratégie actuelle de la Commission, visera à :

- intensifier les opérations sur le terrain;
- améliorer la coopération entre la Commission et les autorités nationales;
- renforcer la législation de l'UE dans les domaines où elle est nécessaire;
- rendre la législation européenne et les législations nationales plus compatibles entre elles.

La Commission a été grandement encouragée dans ce domaine par le signal fort venu du Conseil européen de Madrid qui a invité les Etats membres et les institutions de l'Union européenne à faire en sorte que les intérêts financiers de l'UE bénéficient d'une égale protection dans toute l'Union.

Une présence plus forte sur le terrain

Il est essentiel pour l'UE de renforcer sa présence sur le terrain, tant pour détecter que pour prévenir les fraudes. A cet égard, la Commission s'efforcera de :

- faire adopter cette année un règlement permettant aux inspecteurs de la Commission, de concert

DEEL IV

DE ACTIEPROGRAMMA'S
VAN DE EUROPESE
COMMISSIE VOOR 1996 EN 1997-1998
INZAKE FRAUDEBESTRIJDING

I. Werkprogramma 1996

De Commissie heeft op 31 januari 1996 een werkprogramma voorgelegd om de fraudebestrijding in 1996 aan te scherpen. De voorstellen hebben betrekking op controles ter plaatse door controleurs van de Europese Unie, de bestraffing van fraude in het kader van de Structuurfondsen, verplichte trajecten voor vrachtwagens in het doorvoerkeer, de strafrechtelijke aansprakelijkheid van witwassers van geld en andere fraudeurs, bijzondere hulp om nationale antifraude teams op te zetten en het automatisch doorlichten van alle nieuwe en bestaande communautaire wetgeving ten einde te garanderen dat deze geen leemten bevat waardoor fraude wordt vergemakkelijkt. De nieuwe campagne van de Commissie heeft als algemeen doel de effectiviteit van de controleurs op het terrein te verhogen en de coördinatie tussen de Commissie en de nationale autoriteiten, die 85 % van de financiële middelen van de EU uitgeven, te verbeteren alsmede de communautaire wetgeving aan te scherpen en de nationale wetgevingen beter op elkaar af te stemmen.

Algemene principes

Het werkprogramma van 1996 bouwt voort op de reeds door de Commissie gevoerde strategie en legt de nadruk op de volgende punten :

- intensivering van de maatregelen op het terrein;
- verbetering van de samenwerking tussen de Commissie en de nationale autoriteiten;
- aanscherping van de communautaire wetgeving op de gebieden waar dat nodig is;
- betere harmonisatie van de Europese en de nationale wetgevingen.

De Commissie werd bijzonder aangemoedigd door het sterke signaal dat door de Europese Raad in Madrid werd gegeven en waardoor de Lid-Staten en de instellingen van de Europese Unie werden opgeroepen ervoor te zorgen dat de financiële belangen van de EU overal in de Unie op dezelfde wijze worden beschermd.

Versterking van de aanwezigheid op het terrein

Versterking van de aanwezigheid op het terrein is voor de EU van essentieel belang, om fraudeurs op te sporen als om ze af te schrikken. De Commissie zal :

- erop aandringen dat de verordening waardoor controleurs van de Commissie de mogelijkheid krij-

avec les autorités nationales, d'exécuter plus efficacement des vérifications sur place en cas de soupçon de fraude. Cela permettra à l'UCLAF (unité de coordination de la lutte antifraude) de tirer parti du renforcement de ses effectifs qui ont été portés à 130 personnes;

- proposer un instrument juridique permettant de décider, à l'encontre des opérateurs ayant commis des fraudes, une suspension du bénéfice du régime commercial préférentiel que l'Union européenne applique aux importateurs de produits de pays tiers et de rendre ces accords préférentiels imperméables à la fraude. Elle renforcera également les procédures visant au recouvrement des droits non payés;

- agir pour faire en sorte que le régime de transit douanier soit entièrement informatisé d'ici à 1998. Ceci permettra de lutter contre la fraude répandue dans le cadre des opérations de transit;

- fusionner et développer les deux bases de données de l'UCLAF de manière que tous les cas de fraudes détectées soient dûment enregistrés. Il sera ainsi possible à l'UCLAF de prévoir avec une plus grande précision les domaines où des fraudes risquent de se produire, en permettant ainsi de concentrer plus efficacement les enquêtes sur le terrain;

- renforcer la collaboration antifraude avec de futurs Etats membres de l'Europe centrale et orientale;

- charger l'UCLAF d'intensifier ses opérations actuelles, exécutées par des équipes spéciales, dans les secteurs à haut risque tels que les cigarettes, les textiles et la viande bovine;

- faire en sorte que la Finlande, la Suède et l'Autriche soient rapidement équipées d'un certain nombre de téléphones verts de façon que dans les 15 Etats membres toute personne puisse, pour le prix d'une communication locale, informer l'UCLAF de cas de fraude éventuelle.

Créer un véritable partenariat entre la Commission et les Etats membres

La lutte contre la fraude réussira si un partenariat fort peut être instauré entre les Etats membres et la Communauté. La Commission mettra en œuvre les mesures ci-après pour assurer une coordination maximum avec les Etats membres, de manière que la fraude soit dénoncée, détectée et les fonds recouvrés tout au long de la chaîne qui va des autorités européennes aux autorités locales en passant par les autorités nationales et régionales :

- étudier la possibilité d'étendre de l'agriculture à d'autres secteurs clés le système du rejet de financement par l'UE;

- accroître l'aide à la formation des fonctionnaires nationaux, notamment de ceux qui sont chargés de mettre en œuvre les politiques structurelles;

gen veronderstelde gevallen van fraude samen met de nationale autoriteiten ter plaatse doeltreffender controleren, spoedig wordt goedgekeurd. Dat zal de UCLAF (Eenheid voor de coördinatie van de fraudebestrijding) de gelegenheid geven ten volle het feit te benutten dat zijn personeelsbezetting tot 130 is uitgebreid;

- een juridisch instrument voorstellen waardoor het mogelijk wordt malafide marktdeelnemers uit te sluiten van de preferentiële handelssstelsels die de Europese Unie toegepast voor importeurs van buiten de Unie alsmede ervoor zorgen dat de preferentiële akkoorden geen leemten bevatten die fraude kunnen vergemakkelijken. Voorts zullen ook de procedures worden verscherpt, ten einde te garanderen dat onbetaalde rechten worden geïnd;

- ervoor zorgen dat de regeling douanevervoer tegen 1998 volledig is geautomatiseerd. Hierdoor zal het gemakkelijker zijn de vaak bij douanevervoer voorkomende fraude aan te pakken;

- de twee databanken van de UCLAF samenvoegen en uitbreiden ten einde te garanderen dat alle opgespoorde gevallen van fraude naar behoren worden geregistreerd. Hierdoor zal de UCLAF met grotere nauwkeurigheid kunnen voorspellen waar een frauderisico bestaat en doelgerichter controles op het terrein kunnen verrichten;

- de samenwerking op het gebied van de fraudebestrijding met toekomstige Lid-Statens in Oost- en Midden-Europa versterken;

- de UCLAF de opdracht geven zijn huidige, door gespecialiseerde *task forces* verrichte werkzaamheden in de risicosectoren sigaretten, textiel, olijfolie en rundvlees op te voeren;

- ervoor zorgen dat Finland, Zweden en Oostenrijk snel groene telefoonnummers krijgen, zodat de burgers in elk van de 15 Lid-Statens voor de prijs van een plaatselijk telefoongesprek veronderstelde gevallen van fraude aan de UCLAF kunnen melden.

Totstandbrenging van een echt partnerschap tussen de Commissie en de Lid-Statens

De bestrijding van fraude zal alleen met succes worden bekroond wanneer er een sterk partnerschap tussen de Lid-Statens en de Gemeenschap bestaat. Ten einde een zo sterk mogelijke coördinatie met de Lid-Statens te garanderen, zodat de fraude wordt gemeld, opgespoord en middelen via de Europese, nationale, regionale en plaatselijke autoriteiten tot aan de laatste schakel van de besluitvorming worden geïnd, zal de Commissie :

- de mogelijkheid overwegen de weigering van financiële middelen van de EU uit te breiden tot andere belangrijke sectoren dan de landbouw;

- meer steun verlenen voor de opleiding van nationale ambtenaren, in het bijzonder diegenen die betrokken zijn bij het structuurbeleid;

— encourager et aider les Etats membres à mettre en place des services spécialisés dans la lutte antifraude;

— insister auprès des Etats membres pour qu'ils veillent à communiquer mieux et plus systématiquement toutes les irrégularités constatées au sujet des Fonds structurels de l'UE;

— utiliser des cours de formation pour sensibiliser davantage les administrations nationales aux risques de fraude trouvant leur origine en Europe centrale et orientale et améliorer la coordination pour empêcher ce type de fraude de s'installer.

Renforcer l'efficacité des dispositions communautaires de lutte contre la fraude

La Commission complètera le règlement relatif à la protection des intérêts financiers de l'UE, en proposant entre autres les améliorations suivantes :

— extension des sanctions administratives pour fraude à d'autres grands domaines tels que les Fonds structurels;

— adoption rapide d'un règlement améliorant les vérifications sur place des inspecteurs de la Commission;

— introduction d'itinéraires obligatoires pour les camions en transit, en renforçant les contrôles et en augmentant la garantie exigée des opérateurs transportant des marchandises en transit dans l'UE;

— examen des mécanismes de communication et de détection des fraudes mis en œuvre par les Etats membres et suggestions en vue de leur amélioration éventuelle;

— analyse de tous les textes législatifs existants et nouveaux de l'Union européenne en vue d'éliminer toute lacune propice à la fraude, et notamment dans les secteurs à haut risque.

Comblar les écarts entre la législation européenne et les législations nationales

La Commission considère qu'il est urgent de combler les lacunes sur le plan législatif, d'éviter des doubles emplois entre les législations nationales et européenne et de faire en sorte que tous les Etats membres mettent en œuvre tous les instruments juridiques qu'ils ont adoptés. A cet égard, l'action de la Commission consistera à :

— inciter tous les pays de l'UE à ratifier la convention relative à la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté et suivre attentivement le processus de ratification. Cette convention, qu'ils ont déjà adoptée, oblige tous les pays à ériger la fraude contre le budget de l'UE en infraction pénale et de ne pas la considérer comme une simple infraction administrative;

— de Lid-Statens ertoe aanmoedigen en helpen gespecialiseerde fraudebestrijdingsdiensten op te zetten;

— de Lid-Statens ertoe aanzetten te zorgen voor een strengere, meer systematische melding van alle onregelmatigheden met betrekking tot de middelen van de EU;

— gebruik maken van opleidingscursussen om nationale administraties bewuster te maken van de dreiging van fraude van oorsprong uit Midden- en Oost-Europa en de coördinatie verbeteren om dergelijke fraude te voorkomen.

Verbetering van de doeltreffendheid van de communautaire voorschriften inzake fraudebestrijding

De Commissie zal de verordening inzake de bescherming van de financiële belangen van de EU herzien en met name de volgende verbeteringen voorstellen :

— uitbreiding van de administratieve sancties voor fraude tot brede beleidsgebieden, zoals de Structuurfondsen;

— snelle goedkeuring van een verordening ter verbetering van controles ter plaatse van de controleurs van de Commissie;

— invoering van verplichte trajecten voor vrachtwagens in het transitverkeer, verscherping van de controles en verhoging van het bedrag van de zekerheidsstellingen door marktdeelnemers die in de EU goederen in het transitverkeer vervoeren;

— doorlichting van de eigen fraudemeldings- en opsporingsmechanismen van de Lid-Statens en voorstellen voor de verbetering ervan;

— doorlichting van alle nieuwe en reeds bestaande communautaire wetgeving ten einde leemten aan te vullen die fraude kunnen vergemakkelijken, in het bijzonder in risicosectoren.

Aanvulling van de leemten tussen nationale en Europese wetgeving

De Commissie is van oordeel dat het dringend noodzakelijk is dat de leemten tussen nationale en Europese wetgeving worden aangevuld, dat overlappingen worden voorkomen en dat wordt gegarandeerd dat alle Lid-Statens alle door hen goedgekeurde juridische instrumenten toepassen. Hiertoe zal de Commissie :

— alle Lid-Statens van de EU aansporen de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen te ratificeren en nauwlettend toe te zien op het ratificatieproces. Deze Overeenkomst, die reeds door alle landen is goedgekeurd, verplicht de landen ertoe fraude ten nadele van de begroting van de Europese Unie als een strafrechtelijk misdrijf en niet enkel als een administratief misdrijf aan te merken;

— œuvrer en faveur d'un deuxième protocole ⁽¹⁾ à la convention en vue de couvrir la responsabilité pénale des personnes morales, la coopération judiciaire et le blanchiment de l'argent. Ce protocole complètera le protocole sur la corruption, déjà ajouté par le Conseil à la convention.

La Commission attache la plus grande importance à l'amélioration de la coopération entre les autorités chargées d'enquêter, de poursuivre et de juger dans nos Etats membres. C'est la seule façon de lutter efficacement contre la fraude internationale.

II. Programme d'action en matière de lutte contre la fraude 1997-1998

La Commission européenne a adopté le 6 mai 1997 un programme d'action en matière de lutte contre la fraude en 1997-1998. Ce rapport montre que les instruments permettant de lutter contre la fraude au détriment du budget de l'Union européenne ont été considérablement améliorés. Il est nécessaire de poursuivre ces améliorations, notamment dans six domaines importants : la détection, le recouvrement de l'argent détourné, la législation, les sanctions, la coopération judiciaire et la préparation à l'élargissement de l'Union européenne.

Il faut poursuivre la lutte contre la fraude selon les orientations retenues par la Commission en 1994 et approuvée par le Conseil, afin de renforcer notre présence sur le terrain, d'améliorer le partenariat avec les autorités nationales, de préciser et de simplifier la législation et de garantir la compatibilité des différentes législations nationales sur la fraude. Cette stratégie a permis de détecter davantage de cas de fraude à grande échelle, impliquant souvent des filières de crime organisé. L'Union a commencé à créer un cadre juridique afin de protéger ses fonds et de s'assurer que les criminels soient punis.

— Détection

L'unité anti-fraude de la Commission, l'UCLAF, a été considérablement renforcée au cours de ces dernières années. Les travaux opérationnels des 130 experts de l'UCLAF se concentrent sur les cas de fraude transnationaux liés au crime organisé. Ces travaux sont toujours effectués en coopération avec les autorités des Etats membres.

L'UCLAF a mis sur pied des « *Task Groups* » (Groupes d'intervention spéciaux), avec les Etats membres, compétents dans les domaines considérés à haut risque, tels que la contrebande de cigarettes ou le commerce frauduleux d'huile d'olive. Cette approche a été un succès. La commission mettra sur

— aandringen op een tweede protocol ⁽¹⁾ bij de Overeenkomst dat betrekking heeft op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, de justitiële samenwerking en het witwassen van geld. Dit protocol zou het protocol betreffende corruptie aanvullen, dat reeds door de Raad bij de overeenkomst is gevoegd.

De Commissie hecht het grootste belang aan een verbetering van de samenwerking tussen de autoriteiten die in de Lid-Staten van de Europese Unie belast zijn met het onderzoek naar, de vervolging van en het rechtspreken in fraudegevallen. Dat is de enige manier om internationale fraude op doeltreffende wijze te bestrijden.

II. Actieprogramma fraudebestrijding 1997-1998

De Europese Commissie heeft op 6 mei 1997 het actieprogramma fraudebestrijding 1997-1998 goedgekeurd. Uit dit verslag blijkt dat de instrumenten voor de bestrijding van de fraude ten nadele van de begroting van de Europese Unie aanzienlijk zijn verbeterd. Op zes belangrijke gebieden zijn nog verbeteringen nodig : opsporing, terugvordering van verduisterd geld, wetgeving, sancties, justitiële samenwerking en voorbereiding op de uitbreiding van de EU.

De door de Commissie uitgewerkte en door de Raad goedgekeurde fraudebestrijdingsstrategie van 1994 moet voortgezet worden : de aanwezigheid in het veld versterken, het partnerschap met de nationale autoriteiten verder verbeteren, de wetgeving duidelijker en eenvoudiger maken en zorgen voor de onderlinge verenigbaarheid van de nationale wetgevingen op het gebied van fraude. Deze strategie heeft ertoe geleid dat meer omvangrijke fraudes zijn ontdekt, die vaak door de georganiseerde misdaad worden gepleegd. De Unie is begonnen een wettelijk kader te creëren om haar middelen te beschermen en om ervoor te zorgen dat criminelen worden gestraft.

— Opsporing

De fraudebestrijdingseenheid van de Commissie, UCLAF, is de laatste jaren aanzienlijk versterkt. Het operationele werk van de 130 deskundigen van UCLAF is gericht op internationale fraudes waarbij de georganiseerde criminaliteit betrokken is. Dit werk wordt altijd gedaan in samenwerking met de autoriteiten van de Lid-Staten.

UCLAF heeft samen met de Lid-Staten speciale *task groups* opgericht voor zeer fraudegevoelige sectoren, zoals sigaretten en olijfolie. Deze aanpak is een succes. De Commissie zal nieuwe *task groups* oprichten. Wanneer uit risicoanalyses blijkt dat daar behoefte aan is, kunnen nog meer *task groups* wor-

⁽¹⁾ Signé le 27 mai 1997.

⁽¹⁾ Ondertekend op 27 mei 1997.

piet d'autres *task groups* si les analyses de risque en font apparaître la nécessité. La Commission prévoit également d'améliorer ses méthodes d'analyse de risque et d'évaluation des informations, afin de consolider les travaux dans ce domaine.

L'accent sera placé sur l'amélioration de la coopération douanière pour combattre la fraude sophistiquée. L'utilisation des réseaux informatiques douaniers sera améliorée et le système d'alerte précoce (transit) sera rendu plus efficace.

— *Suivi financier et recouvrement*

Le programme SEM 2000 (Gestion financière saine et efficace), qui améliore le contrôle financier et la vérification du budget de l'Union européenne a donné lieu à la création de procédures de gestion et d'instruments de contrôle nouveaux. La commission utilisera ces nouveaux outils, en collaboration avec les autorités nationales, afin de veiller à ce que les fonds communautaires soient dépensés correctement.

Le recouvrement des fonds par les Etats membres a été extrêmement lent et fastidieux. Des instruments de surveillance nouveaux et plus efficaces seront créés et les dispositions en matière de recouvrement seront renforcées.

— *Législation communautaire améliorée*

Dans le cadre de SEM 2000, la Commission a déjà décidé d'introduire des procédures visant à rendre la législation de l'Union européenne dans le domaine financier « étanche à la fraude ». Ces procédures seront utilisées pour réviser les législations existantes et nouvelles.

Le régime de transit de l'Union européenne sera revu grâce à de nouvelles procédures renforcées. Il sera plus facile alors de superviser les opérations de transit et d'empêcher les fraudeurs d'exploiter le régime.

Le fonctionnement des accords commerciaux préférentiels avec les pays tiers a généré des problèmes importants. La commission fera une communication contenant des suggestions en vue d'améliorer ces questions. Les responsabilités des autorités des pays tiers seront également clarifiées.

— *Dissuasion*

Sur le plan administratif

Le règlement sur la protection des intérêts financiers de la Communauté, qui établit un cadre pour les sanctions administratives dans tous les secteurs d'activité est déjà en place. Il contient une définition communautaire élargie de la notion d'irrégularité. Le règlement constitue une base pour des travaux

den opgericht. De Commissie is ook voornemens haar risicoanalyse en evaluatie van informatie te verbeteren om het werk op dit gebied te vergemakkelijken.

De nadruk zal worden gelegd op de verbetering van de samenwerking op douanegebied ter bestrijding van geraffineerde fraude. De computernetwerken van de douane zullen efficiënter worden gebruikt en het waarschuwingssysteem (douanevervoer) zal doeltreffender worden gemaakt.

— *Financiële follow-up en terugvordering*

Het programma SEM 2000 (gezond en doelmatig beheer) ter verbetering van de financiële en boekhoudkundige controle van de begroting van de EU heeft geresulteerd in nieuwe controle-instrumenten en beheersprocedures. De Commissie zal deze nieuwe instrumenten samen met de nationale autoriteiten gebruiken om ervoor te zorgen dat de EU-middelen goed worden besteed.

De terugvordering van geld door de Lid-Statens verloopt zeer traag en moeizaam. Er zullen nieuwe instrumenten voor toezicht worden gecreëerd en de voorschriften inzake terugvordering zullen worden aangescherpt.

— *Verbeterde communautaire wetgeving*

Binnen het kader van SEM 2000 heeft de Commissie reeds besloten procedures in te voeren die ten doel hebben de communautaire wetgeving met financiële gevolgen fraudebestendig te maken. Deze procedures zullen nu worden gebruikt om de bestaande en de nieuwe wetgeving door te lichten.

Voor de regeling communautair douanevervoer zullen nieuwe, strengere procedures gaan gelden. Het zal gemakkelijker worden om toezicht te houden op douanevervoer-transacties en om te voorkomen dat fraudeurs de regeling misbruiken.

De werking van preferentiële handelsovereenkomsten met derde landen levert grote problemen op. De Commissie zal in een mededeling aanbevelingen doen om hierin verbetering te brengen. Daarin zal opheldering worden verschaft over de verantwoordelijkheden van de autoriteiten van derde landen.

— *Afschrikking*

Op administratief gebied

De verordening betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, die een raamwerk verschaft voor administratieve sancties in alle sectoren waarin de Gemeenschap actief is, is reeds in werking getreden. Zij bevat een definitie van het begrip onregelmatigheid die in de gehele

supplémentaires dans tous les domaines liés au budget.

Sur le plan de la législation pénale

La législation pénale devrait offrir un niveau équivalent de protection des intérêts financiers de la Communauté dans l'ensemble de l'Union européenne. Les sanctions communautaires ou nationales doivent avoir le même effet proportionnel et dissuasif dans tous les Etats membres.

— *Coopération judiciaire*

La convention sur la protection des intérêts financiers de la Communauté européenne doit encore être ratifiée. Elle couvre la question des sanctions pénales en rapport avec la fraude au détriment du budget de l'Union européenne.

Le deuxième protocole à cette convention n'a pas encore été approuvé. Il contient des dispositions importantes sur le blanchiment d'argent, sur les responsabilités des personnes morales, sur le droit de la Commission d'intervenir dans les poursuites pénales et sur la coopération judiciaire. La Commission coopérera activement avec les Etats membres afin que les autorités judiciaires bénéficient d'une assistance opérationnelle et technique.

— *Préparation de l'élargissement*

Préparer l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale et des Etats baltes à l'Union européenne est une priorité pour la commission. Plusieurs initiatives ont déjà été engagées avec le programme Phare.

La Commission prévoit de mettre en place une unité au sein de l'UCLAF qui serait responsable des enquêtes sur les cas de fraude dans les programmes régionaux de l'Etat demandeur. Un réseau sera mis en place dans chaque pays afin d'améliorer les contacts professionnels. La coopération avec les autorités douanières est un volet important des préparations à l'adhésion. Les programmes de formation destinés aux autorités douanières, judiciaires et policières seront lancés. Les futurs Etats membres recevront une assistance technique sous forme de systèmes informatiques. Des consultations régulières auront lieu sur la transposition de la législation nationale.

Le 28 avril 1997, le Conseil (Justice) a examiné un rapport concernant la lutte contre la criminalité organisée.

Il y est proposé un plan d'action qui prévoit, entre autres, d'accroître les compétences d'Europol et qui préconise l'instauration d'un meilleur équilibre entre la coopération policière et l'harmonisation du volet justice au sein de l'Union européenne.

Gemeenschap geldig is. Deze verordening is de basis voor verdere werkzaamheden op alle gebieden van de begroting.

Op strafrechtelijk gebied

In alle Lid-Staten moeten de financiële belangen van de Gemeenschappen door het strafrecht in gelijke mate worden beschermd. Communautaire en nationale sancties moeten in alle Lid-Staten dezelfde evenredige en afschrikkende werking hebben.

— *Justitiële samenwerking*

De Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen moet nog worden geratificeerd. De Overeenkomst behandelt het vraagstuk van strafsancities in geval van fraude ten nadele van de begroting van de EU.

Over het tweede protocol bij deze Overeenkomst moet nog overeenstemming worden bereikt. Het bevat belangrijke bepalingen over het witwassen van geld, de aansprakelijkheid van rechtspersonen, het recht van de Commissie om mee te werken bij strafvervolgning en justitiële samenwerking. De Commissie zal actief met de Lid-Staten samenwerken om ervoor te zorgen dat de gerechtelijke autoriteiten operationele en technische bijstand ontvangen.

— *Voorbereiding op de uitbreiding*

Het is een prioriteit voor de Commissie om de kandidaat-Lid-Staten in Midden- en Oost-Europa en de Baltische staten te helpen zich voor te bereiden op het lidmaatschap van de EU. In het kader van het Phare-programma zijn reeds verschillende initiatieven ontplooid.

De Commissie is voornemens binnen UCLAF een eenheid op te richten die belast is met onderzoeken naar fraudes met betrekking tot regionale programma's in de kandidaat-Lid-Staten. In elk land zal een *network* worden gevormd om de werkcontacten te verbeteren. Samenwerking met de douaneautoriteiten is een belangrijk onderdeel van de voorbereidingen op de toetreding. Er zullen opleidingsprogramma's voor douane, politie en gerechtelijke autoriteiten worden gestart. De toekomstige Lid-Staten zullen technische bijstand krijgen op het gebied van computersystemen. Er zal regelmatig overleg worden gevoerd over de aanpassing van de nationale wetgeving.

Op 28 april 1997 heeft de Raad (Justitie) een rapport besproken over de aanpak van de georganiseerde misdaad.

Daarin wordt een actieplan voorgesteld waarbij onder meer Europol ruimere bevoegdheden krijgt en een beter evenwicht wordt bepleit tussen politie-samenwerking en harmonisering van het luik justitie in de Europese Unie.

Le document a été soumis au Sommet européen d'Amsterdam (16-17 juin 1997).

Certains éléments qui figurent dans ce rapport sont déjà en préparation en Belgique (voir VI, Mesures nationales récentes qui contribuent à lutter contre la fraude européenne).

III. Examen des propositions d'actes normatifs et d'autres documents de la Commission européenne

Dans le cadre de ces travaux du Comité d'avis chargé de questions européennes, un certain nombre de documents et de propositions de la commission européenne concernant la lutte contre la fraude ont été examinés.

Il s'agit des documents suivants :

1) Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant adoption d'un programme d'action de la douane communautaire (« Douane 2000 ») — COM(95)0119 ⁽¹⁾.

2) Proposition de règlement (CE-EURATOM) du Conseil relatif aux contrôles et vérifications sur place de la commission aux fins de la constatation des fraudes et irrégularités portant atteinte aux intérêts financiers des communautés européennes — COM(95)0690.

3) Communication de la Commission concernant les actions de la Commission en matière de lutte contre la fraude dans le transit — SEC(96)0290.

4) Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code communautaire des douanes — COM(96)326.

Pour l'analyse de ces documents, on se reportera aux documents parlementaires (Chambre) suivants :

1) et 2) : Doc. n° 784/1-96-97;

3) : Doc. n° 850/1-96-97;

4) : Doc. n° 953/1-96-97.

C'est essentiellement en ce qui concerne la proposition de règlement relatif aux contrôles et vérifications sur place que le Comité d'avis a formulé des observations au sujet de l'attribution de compétences policières et pénales aux fonctionnaires européens, alors même que les fonctionnaires nationaux concernés ne possèdent pas ces compétences.

*
* *

Het document werd aan de Europese Top van Amsterdam (16-17 juni 1997) voorgelegd.

Bepaalde elementen die hierin voorkomen zijn reeds in voorbereiding in België (zie VI, Recente nationale maatregelen die bijdragen tot de Europese fraudebestrijding).

III. Onderzoek van de voorstellen van normatieve rechtshandelingen en van andere documenten van de Europese Commissie

In het kader van deze werkzaamheden van het Adviescomité voor Europese aangelegenheden werden een aantal documenten en voorstellen van de Europese Commissie in verband met fraudebestrijding onderzocht.

Het betreft volgende stukken :

1) Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad houdende goedkeuring van een actieprogramma voor de douanediens ten van de gemeenschappen (« Douane 2000 ») — COM(95)0119 ⁽¹⁾.

2) Voorstel voor een verordening (EG-EURATOM) van de Raad betreffende de controles en verificaties ter plaatse van de commissie met het oog op vaststelling van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen rakende fraudes en onregelmatigheden — COM(95)0690.

3) Mededeling van de commissie betreffende de acties van de commissie inzake de strijd tegen fraude bij doorvoer — SEC(96)0290.

4) Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van verordening (EEG) n° 2454/93 van de commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) n° 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek — COM(96)326.

Voor de analyse hiervan zij verwezen naar de volgende parlementaire stukken van de Kamer :

1) en 2) : Stuk n° 784/1-96/97;

3) : Stuk n° 850/1-96/97;

4) : Stuk n° 953/1-96/97.

Voor al in verband met het voorstel van Verordening over de controles ter plaatse van de Commissie, heeft het Adviescomité opmerkingen gemaakt in verband met de politionele en strafrechtelijke bevoegdheden voor Europese ambtenaren, terwijl de betrokken nationale ambtenaren hierover zelfs niet beschikken.

*
* *

⁽¹⁾ Adoptée par le Conseil en février 1997.
(JO 4 février 1997, n° L 33).

⁽¹⁾ Goedgekeurd door de Raad in februari 1997.
(PB 4 februari 1997, n° L 33).

CONCLUSIONS

Généralités

Tant l'importance du budget européen
(— tout ne peut pas être suivi en détail par les institutions européennes —;

et la part qui en est réalisée dans les Etats membres;

— plus de 80 % du budget font l'objet d'une gestion décentralisée —)

que la tendance à faire appel au cofinancement pour un nombre sans cesse croissant d'initiatives européennes

(— l'octroi d'aides européennes supplémentaires n'est possible qu'après que les Etats membres se sont engagés eux-mêmes à financer une part équivalente des projets —)

contraignent les Etats membres à être plus attentifs au contrôle des ressources européennes.

Les Etats membres doivent contrôler les ressources européennes au moins avec autant de minutie que leurs propres ressources. Les institutions de contrôle nationales portent par conséquent une grande responsabilité en la matière.

Le succès de ce contrôle requiert toutefois une bonne collaboration entre les services nationaux et les services européens. Cette collaboration est particulièrement importante pour la mise en œuvre d'une approche harmonisée et coordonnée dans tous les Etats membres ainsi que pour résoudre les problèmes transfrontaliers. Les services de contrôle doivent pouvoir s'appuyer sur des règles claires et incontestables en matière de subventionnement et de normes de contrôle à respecter ainsi que sur une aide et une assistance en matière d'échange de données tant européennes qu'en provenance d'autres Etats membres.

Tout comme au niveau européen, le risque de fraude doit également être correctement évalué au sein des Etats membres. Les conséquences de la fraude aux ressources européennes ne se limitent pas au budget européen. En vertu de diverses règles sectorielles, les Etats membres sont tenus de signaler les irrégularités (obligation de signaler les cas de fraude dans le domaine des dépenses agricoles, des dépenses des fonds structurels et des ressources propres, tant les ressources traditionnelles que les ressources de TVA). On attend par ailleurs de l'Union européenne qu'elle informe à temps les Etats membres des cas de fraude, des irrégularités et des risques possibles qu'elle a constatés elle-même ou qui lui ont été signalés par des Etats membres ou des tiers. Outre qu'une présentation synthétique et, si possible, chiffrée de ce type d'informations est utile pour les responsables administratifs concernés, elle renforce aussi la transparence et le contrôle démocratique par le parlement.

Enfin, il faut tout mettre en œuvre pour récupérer les montants dépensés indûment et appliquer des

CONCLUSIES

Algemeen

Zowel de omvang van de Europese begroting
(— niet alles kan in detail opgevolgd door de Europese instellingen —;

het aandeel dat hiervan in de Lid-Staten wordt gerealiseerd;

— meer dan 80 % wordt gedecentraliseerd beheerd —)

als de trend om voor meer en meer Europese initiatieven beroep te doen op cofinanciering

(— de uitkering van als maar meer Europese steun kan pas nadat de Lid-Staten zich hebben geëngageerd zelf een evenwaardig deel van de projecten te betalen —)

verplichten de Lid-Staten meer aandacht te besteden aan de controle van Europese middelen.

De Lid-Staten moeten de Europese middelen minstens even nauwgezet controleren als hun eigen middelen. De nationale controle-instellingen dragen ter zake bijgevolg een grote verantwoordelijkheid.

Het succes van deze controle kan echter niet worden verzekerd zonder een goede samenwerking tussen nationale en Europese diensten. Deze samenwerking is meer in het bijzonder van belang voor een geharmoniseerde en gecoördineerde aanpak in alle Lid-Staten en voor het oplossen van grensoverschrijdende problemen. De controlediensten moeten kunnen terugvallen op duidelijke en onbetwistbare regels inzake betoelagingen en na te leven controlestandaards en op hulp en bijstand voor het uitwisselen van zowel Europese gegevens als van gegevens uit andere Lid-Staten.

Zoals op Europees vlak moet ook binnen de Lid-Staten het risico op fraude correct worden ingeschat. De gevolgen van fraude met Europese middelen blijven niet beperkt tot de Europese begroting. De Lid-Staten zijn gehouden krachtens diverse sectoriële regels onregelmatigheden te melden (cf. meldingsplicht op het gebied van landbouwwitgaven, structuurfondsuitgaven en eigen middelen, zowel traditionele als BTW). Van de Europese Unie wordt anderzijds verwacht dat ze meldingen van fraude en van onregelmatigheden en mogelijke risico's, die ze hetzij zelf heeft vastgesteld, hetzij van andere Lid-Staten of derden heeft bekomen, tijdig ter kennis stelt van de Lid-Staten. Een synthetische en zo mogelijk ook een cijfermatige voorstelling van dergelijke informatie is niet alleen dienstig voor de desbetreffende bestuursverantwoordelijken. Ze versterkt de transparantie en de democratische controle door de volksvertegenwoordiging.

Tenslotte moet alles in het werk gesteld worden om onrechtmatige uitgaven te recupereren en om in

sanctions suffisantes dans les cas de fraude caractérisée.

La réalisation de ces objectifs, nécessite des actions axées sur :

1. l'amélioration de la transparence et la simplification des règles à respecter;
2. l'amélioration de la collaboration entre les services de gestion et les services de contrôle;
3. une répression efficace sur la base d'un cadre légal préétabli;
4. lui-même ancré, de préférence, dans des accords multilatéraux.

1. Prévention

1.1. La manière la plus efficace de combattre la fraude consiste à la prévenir. L'application du droit communautaire sera optimisée si la réglementation exclut elle-même les abus. C'est pourquoi il conviendra de veiller en permanence à ce que les prescriptions et les procédures soient lisibles et explicites et qu'elles ne soient pas inutilement compliquées.

On peut illustrer ces vérités en renvoyant au trois principaux secteurs du budget européen : l'agriculture, les fonds structurels et les ressources propres.

1.2. L'interventionnisme parfois très poussé de la politique agricole européenne, par le biais des innombrables règlements de marché et mécanismes d'intervention et de restitution, augmente les risques de fraude. Une question revient sans cesse dans ce contexte : dans quelle mesure les interventions européennes, toujours substantielles, profitent-elles réellement aux consommateurs et aux agriculteurs ? Les importants crédits agricoles ne sont-ils pas trop facilement détournés par les nombreux intermédiaires de l'industrie agro-alimentaire et du commerce ? Ne convient-il pas de procéder à une nouvelle réforme de la politique agricole commune afin d'accorder une attention encore plus importante à l'aide structurelle ?

1.3. Le doublement des crédits destinés aux fonds structurels augmente également les risques dans ce secteur. Sur ce plan, c'est au niveau des conditions de subventionnement, souvent vagues, et du morcellement extrême des responsabilités que le bât blesse.

La décentralisation de la gestion, propre à une politique efficace en matière de fonds structurels, ne peut faire obstacle à la transparence.

Il faut encourager et renforcer les initiatives prises par la Commission européenne en vue de clarifier les conditions de subventionnement sur la base des principes du partenariat et de la coresponsabilité financière.

1.4. En ce qui concerne les ressources propres, des problèmes se posent surtout en raison de la suppression des frontières intérieures. Ces problèmes concernent à la fois les ressources propres traditionnelles (principalement les droits de douane) et la TVA.

Au niveau des droits de douane, c'est surtout le régime du transit qui pose des problèmes. Il est

gevalen van gekarakteriseerde fraude afdoende sancties op te leggen.

Om deze doelstellingen te realiseren zijn acties nodig. Deze behelzen :

1. een grotere transparantie en een vereenvoudiging van de na te leven regels;
2. een verbeterde samenwerking tussen zowel beheers- als controlediensten;
3. en een effectieve bestraffing op grond van een vooraf vastgelegd wettelijk kader;
4. dat op zijn beurt bij voorkeur is verankerd in multilateraal afgesloten akkoorden.

1. Preventie

1.1. De beste manier om fraude te bestrijden is ze te voorkomen. Een effectieve toepassing van het gemeenschapsrecht wordt het best verzekerd indien de regelgeving zelf misbruiken uitsluit. Vandaar dat permanent de nodige aandacht moet worden besteed aan leesbare, ondubbelzinnige, niet noodloos complexe voorschriften en procedures.

Ter illustratie hiervan kan worden verwezen naar de drie belangrijkste deelgebieden van de Europese begroting : landbouw, structuurfondsen en eigen middelen.

1.2. Het soms zeer verregaande interventionisme van het Europees landbouwbeleid via tal van marktordeningen, interventie- en restitutiemechanismen verhoogt de fraudegevoeligheid. Een steeds weerkerende vraag in dit verband is in hoever de nog zeer substantiële Europese tussenkomsten daadwerkelijk ten goede komen van zowel de consument als de individuele landbouwer. Worden de massale landbouwkredieten niet te gemakkelijk afgeleid door de talrijke tussenschakels van de agro-industrie en de handel ? Dringt er zich hier geen verdere hervorming op van het gemeenschappelijk landbouwbeleid met een nog grotere aandacht voor structurele hulp ?

1.3. De verdubbeling van de kredieten ten voordele van de structuurfondsen verhoogt ook in die sector de risico's. Pijnpunten op dit vlak zijn de vaak vage betoelagingsvoorwaarden en de zeer versnipperde verantwoordelijkheden.

Het gedecentraliseerd beheer dat eigen is aan een doelmatig structuurfondsenbeleid mag de transparantie niet beletten.

De initiatieven van de Europese Commissie om op grond van de beginselen van het partnerschap en de financiële medeverantwoordelijkheid de betoelagingsvoorwaarden te verduidelijken moeten worden aangemoedigd en versterkt.

1.4. Wat de eigen middelen betreft stellen er zich vooral problemen als gevolg van het wegvallen van de binnengrenzen. Deze problemen situeren zich zowel op het gebied van de traditionele eigen middelen (vooral de douanerechten) als voor de BTW.

Op het gebied van de douanerechten is het meer in het bijzonder de transitregeling die problematisch is.

nécessaire de prendre des mesures afin de simplifier ce régime et de le rendre contrôlable, si l'on veut pouvoir lutter contre la fraude importante existant dans les échanges commerciaux avec, principalement, l'Europe orientale et la Russie.

S'agissant de la TVA, un système transitoire est toujours en vigueur depuis la suppression des frontières intérieures. Ce système maintient le principe de la taxation dans le pays de destination et comporte un règlement spécifique destiné à compenser la suppression des contrôles aux frontières intérieures. On s'attend à ce que l'entrée en vigueur du régime définitif de perception de la TVA dans le pays d'origine permette de procéder à une simplification qui limitera fortement la fraude en supprimant notamment les carrousels à la TVA.

Contrôle

2.1. Le respect du droit communautaire doit faire l'objet d'un contrôle permanent, dans le cadre duquel complémentarité et collaboration sont des concepts-clés. Les moyens mis en oeuvre doivent prioritairement être mieux harmonisés. Il ne suffit pas de mettre davantage de moyens et de personnel à la disposition des différents services de gestion et de contrôle. Il importe d'éviter les doubles emplois, les excès de formalisme et les rivalités malsaines entre contrôleurs. Cette remarque ne vaut pas uniquement pour les relations entre instances européennes et instances nationales, mais également pour les rapports entre services européens et ceux entre services nationaux. L'efficacité des différents services de contrôle ne pourra s'améliorer que si la confiance mutuelle se développe. Pour atteindre cet objectif, il faut améliorer les échanges d'informations, conclure des accords en ce qui concerne les méthodes et les normes de contrôle, coordonner les actions et respecter la spécificité de chacun.

2.2. Sur le plan européen, il faut saluer les mesures qui ont été prises en vue d'accroître la cohésion entre, d'une part, les services des directions générales opérationnelles chargés notamment de l'agriculture et les divers fonds structurels et, d'autre part, les services de contrôle financier et l'UCLAF (unité de coordination pour la lutte anti-fraude).

2.3. A l'échelle belge, il importe de renforcer des initiatives telles que la cellule de prévention agriculture qui assure une coordination entre les départements de l'Agriculture, y compris notamment le BIRB (Bureau d'intervention et de restitution belge), de la Santé publique, y compris notamment de l'Institut d'expertise vétérinaire et des finances, plus particulièrement la douane.

2.4. La coopération entre les services de contrôle européens et nationaux peut être promue par des actions telles que celles qui sont en préparation, dans le domaine des fonds structurels, sous la haute direc-

Om belangrijke fraudes met in- en uitvoer van en naar, vooral, Oost-Europa en Rusland te kunnen tegengaan, zijn maatregelen nodig die de doorvoerregeling tegelijk eenvoudig en controleerbaar houdt.

Voor de BTW is sinds het wegvallen van de binnengrenzen nog steeds een overgangsstelsel van kracht. Dit stelsel behoudt het beginsel van de belasting in het land van bestemming en bevat een specifieke regeling om het wegvallen van de controles aan de binnengrenzen op te vangen. Verwacht wordt dat door de invoering van het definitieve regime met de BTW-heffing in het land van oorsprong een belangrijke vereenvoudiging kan worden doorgevoerd die de fraude in belangrijke mate zal afremmen door onder andere de zogenaamde BTW-carroussels in te dijken.

2. Controle

2.1. De correcte naleving van het Gemeenschapsrecht moet verzekerd door een permanente controle. Sleutelbegrippen hierbij zijn complementariteit en samenwerking. De ingezette middelen moeten bij voorrang beter op elkaar worden afgestemd. Het volstaat niet in de verschillende beheers- en controlediensten meer geld en personeel vrij te maken. Dubbel werk, overdreven formalisme en ongezonde rivaliteit tussen controleurs moeten worden vermeden. Dit geldt niet alleen tussen Europese en nationale instanties maar ook binnen respectievelijk de Europese en de eigen controlediensten. De slagkracht van de verschillende controlediensten kan alleen maar versterkt worden als het wederzijds vertrouwen wordt ontwikkeld. Dit kan door een verbetering van de uitwisseling van informatie, afspraken in verband met controlemethoden en -standaards, coördinatie en eerbied van eenieders eigenheid.

2.2. Op Europees vlak moeten de maatregelen worden toegejuicht voor een grotere cohesie tussen, enerzijds, de diensten van de operationele directoren generaal voor onder andere landbouw en de diverse structuurfondsen en, anderzijds, de financiële controlediensten en het zogenaamde UCLAF (*unité de coordination pour la lutte anti-fraude* of de eenheid voor de coördinatie van de fraudebestrijding).

2.3. Op Belgisch vlak moeten de initiatieven worden versterkt zoals deze van de preventiecel landbouw waarbij een coördinatie wordt verzekerd tussen de departementen van landbouw inclusief onder andere het BIRB (Belgisch Interventie en Restitutiebureau), van volksgezondheid met inbegrip van onder andere het IVK (Instituut voor Veterinaire Keuring) en van financiën en meer in het bijzonder de douane.

2.4. De samenwerking tussen Europese en nationale controlediensten kan worden bevorderd door acties zoals deze die onder de hoge leiding van Europees Commissaris Gradin, bevoegd voor de fraudebe-

tion du commissaire européen GRADIN, chargé de la lutte contre la fraude. L'objectif est l'échange de programmes de contrôle, de méthodes et de rapports, en vue d'éviter les chevauchements et de permettre le contrôle d'ensembles plus larges. Il est à noter que les réglementations européennes de coopération s'inscrivent dans un cadre légal européen adapté. D'autres exemples concernent des procédures particulières de coopération en matière de douane et de TVA qui permettent d'effectuer des contrôles transnationaux plus efficaces avec l'aide des services européens.

2.5. Le rôle de la Cour des comptes européenne et de la Cour des comptes belge mérite également une mention spéciale. Ces deux institutions sont les organes de contrôle privilégiés au service du Parlement européen et de la Chambre des représentants. Il est souhaitable de conserver et même de renforcer les liens qui existent entre ces deux institutions. Tant en ce qui concerne la composition qu'en ce qui concerne le fonctionnement de la Cour des comptes européenne, les propositions de la Commission pour le contrôle budgétaire du Parlement européen doivent être soutenues (voir notamment Doc PE 209 184 du 19 avril 1994). Il est dans l'intérêt du contrôle démocratique de l'utilisation des ressources financières européennes que la composition et le fonctionnement de la Cour des comptes européenne soient définis par le Parlement européen en collaboration avec les parlements des Etats membres et après concertation avec les cours des comptes des Etats membres.

3. *Les sanctions*

3.1. Un cadre légal adapté s'impose en vue de la répression des irrégularités. Quelle que soit leur nature, les sanctions doivent être à la fois dissuasives et dénuées de tout arbitraire. La décision d'infliger ou non des sanctions ne peut plus se fonder sur des considérations pragmatiques. Il convient de développer une base juridique solide tant pour les mesures existantes de répression des irrégularités dans le domaine des dépenses agricoles que pour les mesures prévues sur le plan des fonds structurels et des ressources propres de l'Europe. Les sanctions ne peuvent être définies au niveau administratif, mais doivent être fixées par la législation. C'est la raison pour laquelle il est plaidé en faveur de règlements du conseil plutôt que de règlements de la commission et de lignes directrices unilatérales arrêtées par certains services de la commission. La politique menée au sein de l'Union européenne en matière de sanctions doit se fonder sur les principes de l'Etat de droit. L'intervention du législateur européen est indispensable tant sous l'angle du contrôle démocratique que sous celui de la sécurité juridique.

3.2. Les sanctions doivent être incontestables. Elles doivent dès lors reposer sur des manquements constatés contradictoirement. Ces constatations doivent être opérées de façon indépendante et en connaissance de cause. La collaboration de personnes

strijdig, worden voorbereid op het gebied van de structuurfondsen. Bedoeling is uitwisseling van controleprogramma's, methodes en rapporten waardoor overlappingsen worden vermeden en grotere gehelen kunnen worden gecontroleerd. Belangrijk is dat de voorgenomen administratieve regelingen tot samenwerking passen in een aangepast Europees wettelijk kader. Andere voorbeelden betreffen bijzondere samenwerkingsprocedures inzake douane en BTW die het toelaten met behulp van de Europese diensten controles met een grensoverschrijdend karakter efficiënter uit te voeren.

2.5. Een speciale vermelding verdient ook de rol van de Europese Rekenkamer en het Belgisch Rekenhof. Beide instellingen zijn de geprivilegieerde controleorganen ten dienste van het Europees Parlement en van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Het is wenselijk de nauwe banden tussen beide te behouden en zelfs te versterken. Zowel wat de samenstelling als de werking betreft van de Europese Rekenkamer, moeten de voorstellen van de Commissie voor de begrotingscontrole van het Europees parlement worden gesteund (zie onder andere Doc. PE 209 184 van 19 april 1994). De Democratische controle op het gebruik van Europese gelden heeft er ongetwijfeld baat bij indien het Europees parlement samen met de Parlementen van de Lid-Statens na ruggespraak met de Rekenhoven van de Lid-Statens de samenstelling en de werking van de Europese Rekenkamer bepaalt.

3. *De sancties*

3.1. Voor de beteugeling van onregelmatigheden dringt zich een aangepast wettelijk kader op. Ongeacht hun aard moeten sancties terzelfdertijd ontrafend als vrij van elke willekeur zijn. Het al of niet opleggen van sancties mag niet langer berusten op pragmatische overwegingen. Zowel de bestaande maatregelen voor de beteugeling van onregelmatigheden op het gebied van de landbouwuitgaven als de voorgenomen maatregelen op het gebied van de structuurfondsen en de Europese eigen middelen moeten een solide rechtsbasis krijgen. De sancties kunnen niet gedefinieerd door een ambtelijk niveau doch dienen wettelijk bepaald. Vandaar dat raadsverordeningen worden bepleit in plaats van commissieverordeningen en van eenzijdige richtsnoeren van bepaalde Commissiediensten. Het sanctioneringsbeleid binnen de Europese Unie moet steunen op de beginselen van de rechtsstaat. Zowel de democratische controle als de rechtszekerheid eisen een optreden van de Europese wetgever.

3.2. Sancties moeten onaanvechtbaar zijn. Hiervoor moeten ze berusten op tegensprekelijke vastgestelde vergrijpen. De vaststellingen moeten onafhankelijk en met kennis van zaken gebeuren. De medewerking van privé-personen kan hierbij slechts

privées ne peut être envisagée que si elles interviennent à titre d'expert. Les constatations proprement dites ne peuvent être établies par des personnes privées. L'enquête et la répression sont du reste incompatibles.

3.3. Les sanctions doivent être infligées aux véritables responsables et être proportionnelles aux manquements constatés. Elles doivent en outre toujours tenir compte de la nature de la matière.

3.4. Afin d'exclure l'arbitraire et d'éviter que des innocents ne soient grugés et, plus encore, de veiller à ce que le dommage puisse être totalement réparé, les sanctions infligées par les autorités administratives ne peuvent normalement pas être forfaitaires. Conformément aux observations de la Cour des comptes européenne, les sanctions doivent couvrir les pertes réellement subies et être suffisamment transparentes (Voir le rapport spécial 1/97 du 9 janvier 1997, JO C n° 52 du 21 février 1997). Lorsqu'il n'est pas possible de prouver une faute individuelle ni de chiffrer les dommages et qu'un Etat membre doit être condamner, l'astreinte est préférable à l'amende forfaitaire. L'Etat membre ne peut se soustraire à son obligation par le paiement d'une somme. Le risque de conséquences néfastes au détriment des bénéficiaires d'aides innocents est limité et la Cour de justice garantit l'impartialité de la sanction.

3.5. Les irrégularités présentant un caractère frauduleux doivent être sanctionnées pénalement. La fraude européenne doit être sanctionnée de la même manière qu'au niveau national. Afin de préserver à la fois le caractère contraignant des règles européennes et la sécurité juridique, celles-ci doivent contenir systématiquement des dispositions imposant d'infliger des sanctions effectives et dissuasives en cas d'infractions. D'autre part, les Etats membres doivent faire savoir clairement quelles sanctions sont prévues dans leur législation. La Cour de justice européenne doit être en mesure d'évaluer la compatibilité des sanctions nationales et européennes. En cas de fraude, la commission européenne doit, par exemple, pouvoir être associée à la procédure dans les Etats membres par le biais de la constitution de partie civile.

4. Ancrage international de la lutte contre la fraude

4.1. La fraude au sein de l'Union européenne est une forme spécifique de criminalité qui requiert une approche multilatérale globale.

Aussi des accords internationaux spécifiques, tels que ceux de Schengen, Europol et Interpol, sont-ils insuffisants.

4.2. Le traité d'Amsterdam constitue un modeste pas dans la bonne direction.

Dans le domaine de la prévention, il convient d'attirer l'attention sur les chapitres 9, 10 et 11 de la partie concernant l'Union et le citoyen, qui concernent la simplification et la transparence de la législation européenne.

worden overwogen als zij optreden in de hoedanigheid van deskundigen. De eigenlijke vaststellingen kunnen niet worden geprivatiseerd. Voorts zijn onderzoek en bestrafing onverenigbaar.

3.3. Sancties moeten de echte verantwoordelijken treffen en in verhouding staan tot de vastgestelde vergrijpen. Voorts moeten ze altijd met de aard van de materie rekening houden.

3.4. Om willekeur tegen te gaan en te vermijden dat onschuldigen worden gedupeerd en vooral om bij voorkeur de volledige schade te kunnen herstellen, kunnen de sancties die opgelegd worden door administratieve overheden in de regel niet forfaitair zijn. Overeenkomstig de bevindingen van de Europese Rekenkamer moeten de sancties de effectief geleden verliezen dekken en voldoende doorzichtig zijn (Zie speciaal verslag 1/97 van 9 januari 1997, PB C n° 52 van 21 februari 1997). Kan er geen individuele fout noch becijferbare schade worden aangetoond en moet een Lid-Staat worden terecht gewezen dan verdient een dwangsom de voorkeur boven een forfaitaire straf. De Lid-Staat kan zich niet aan haar verplichting onttrekken door het betalen van een som; De kans op nefaste gevolgen ten nadele van onschuldige steuntrekkers worden beperkt en het Hof van Justitie staat borg voor een onpartijdige bestrafing.

3.5. Onregelmatigheden met frauduleus karakter moeten strafrechtelijk worden bestraft. Europese fraude moet bestraft zoals nationale. Om zowel de afdwingbaarheid van de Europese regels als de rechtszekerheid veilig te stellen moeten ze stelselmatig bepalingen bevatten die de verplichting inhouden effectieve en ontradende sancties te nemen bij inbreuken. Anderzijds moeten de Lid-Statens duidelijk maken welke sancties zij in hun wetgeving opleggen. De verenigbaarheid van nationale en Europese strafmaatregelen moeten kunnen worden getoetst door het Europees Hof van Justitie. Binnen de Lid-Statens moet de Europese Commissie, in geval van fraude, bijvoorbeeld via burgerlijke partijstelling, kunnen worden betrokken bij de rechtspleging.

4. Internationale verankering van de fraudebestrijding

4.1. EU-fraude is een specifieke criminaliteitsvorm, waarvoor een globale multilaterale aanpak is vereist.

Specifieke internationale akkoorden zoals dat van Schengen, Europol en Interpol zijn daarom ontoereikend.

4.2. Het Verdrag van Amsterdam is een bescheiden stap in de goede richting.

Op het gebied van de preventie dient gewezen op de hoofdstukken 9, 10 en 11 van het deel over de Unie en de Burger en dat pleit voor vereenvoudiging en transparantie van de Europese wetgeving.

En ce qui concerne le contrôle, l'accent est mis sur la collaboration dans la confiance mutuelle et dans le respect de l'indépendance de chacun (voir la modification de l'article 188C relatif à la Cour des comptes européenne).

Enfin, dans le domaine de la lutte contre la fraude proprement dite, le traité prévoit la possibilité de légiférer par codécision et à la majorité qualifiée.

Il est par ailleurs indéniable que la Convention relative à la protection des intérêts financiers de la Communauté européenne comble une lacune.

*
* *

Le rapporteur,

Le président,

R. CHANTERIE (PE)

R. LANGENDRIES (K)

Op het gebied van de controle wordt de samenwerking in onderling vertrouwen en met behoud van eenieders onafhankelijkheid beklemtoond (zie de wijziging van artikel 188 C betreffende de Europese Rekenkamer).

Op het gebied van de eigenlijke fraudebestrijding tenslotte is er de mogelijkheid om bij gekwalificeerde meerderheid wetgevend (codecisie) te kunnen optreden.

Voorts is er de Conventie ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschap die ongetwijfeld een leemte vult.

*
* *

De rapporteur,

De voorzitter,

R. CHANTERIE (EP)

R. LANGENDRIES (K)

ANNEXE 1

Rapport sur la Conférence interparlementaire
sur la lutte contre la fraude au budget
communautaire, Parlement européen,
Bruxelles, 23-24 avril 1996 ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Ouvrant la conférence interparlementaire sur la lutte contre la fraude au budget communautaire, organisée par le Parlement européen, à Bruxelles, les mardis 23 et mercredi 24 avril 1996, *M. Klaus Hänsch*, Président du Parlement européen, a souligné qu'il est indéniable que la multiplicité et la complexité de la législation de l'Union est en partie responsable de la fraude communautaire. Ensuite, la coopération entre les autorités de contrôle et les autorités chargées de la répression, entre elles et avec la commission, doit être renforcée et accélérée.

Le Président Hänsch a ensuite insisté sur la nécessité de récupérer les sommes détournées (dans quatre cas sur cinq, les sommes illégalement utilisées ne sont pas récupérées) et sur le besoin urgent de disposer d'un minimum de règles de base communes en matière de droit pénal pour lutter contre la fraude.

Le Président de la Commission européenne, *M. Jacques Santer*, a rappelé le chemin parcouru depuis la consécration dans le Traité de Maastricht de la protection des intérêts financiers sous la forme de deux principes repris à l'article 209A : l'assimilation de la fraude au budget communautaire à celle qui concerne les budgets nationaux et la coordination étroite et régulière des actions nationales, avec l'aide de la Commission. Ainsi, lors du Conseil européen de Madrid, les Chefs d'Etat et de gouvernement ont invité « *les Etats membres et les institutions à adopter les mesures nécessaires pour assurer un niveau de protection équivalent partout dans la Communauté et dans l'ensemble du budget communautaire* ». La Commission s'est mieux organisée et a créé l'UCLAF (Unité de Coordination de la Lutte antifraude). Cette brigade pluridisciplinaire et opérationnelle, qui réunit en son sein toutes les expertises financière, judiciaire, policière, fiscale, douanière et agricole, a été créée en 1988 et est chargée à la Commission de tous les aspects de la lutte contre la fraude au détriment du budget communautaire.

Enfin, *M. Santer* a rappelé les deux textes législatifs importants qui organisent la protection des intérêts financiers des Communautés : le règlement sur la protection des intérêts financiers, adopté en décembre 1995, et la convention, adoptée en juillet 1995, que les parlements nationaux doivent à présent ratifier et qui définit les éléments d'une incrimination commune du nouveau concept de fraude et qui prévoit la sanction pénale de ces comportements.

⁽¹⁾ Synthèse des discussions.

⁽²⁾ Mme A. Hermans, député CVP, a participé à cette conférence au nom du Comité d'avis.

BIJLAGE 1

Verslag over de interparlementaire conferentie
over de bestrijding van fraude ten koste van de
Gemeenschapsbegroting, Europees parlement,
Brussel, 23-24 april 1996 ⁽¹⁾ ⁽²⁾

In zijn openingsrede van de interparlementaire conferentie over de bestrijding van fraude tegen de gemeenschapsbegroting die het Europees Parlement op dinsdag 23 en donderdag 24 april 1996 te Brussel heeft georganiseerd, onderstreepte *de heer Klaus Hänsch*, voorzitter van het Europees Parlement, dat het onloochenbaar is dat de omvang en de complexiteit van de wetgeving van de Unie gedeeltelijk voor de communautaire fraude verantwoordelijk is. Hoewel het verlenen van toelagen gecommunautariseerd is, blijven de vervolgingen in geval van verduistering ervan tot de bevoegdheid van de soevereine Staten behoren. De samenwerking tussen de controleoverheden en de overheden, die instaan voor de repressie onderling én met de commissie, ten slotte, moet worden versterkt en versneld.

Voorzitter Hänsch heeft vervolgens de nadruk gelegd op de noodzaak de verduisterde bedragen te recupereren (in vier gevallen op vijf worden die onwettelijk gebruikte bedragen niet gerecupereerd) en op de dringende noodzaak om over een minimum aan gemeenschappelijke strafrechtelijke basisregels te beschikken om de fraude te bestrijden.

De heer Jacques Santer, voorzitter van de Europese Commissie, herinnerde aan de weg die al werd afgelegd sedert de bevestiging, in het Verdrag van Maastricht, van de bescherming van de financiële belangen in de vorm van de twee beginselen die in artikel 209A zijn opgenomen : de gelijkstelling van de fraude tegen de gemeenschapsbegroting met de fraude tegen de nationale begrotingen en de nauwe en regelmatige coördinatie van de nationale ingrepen met de hulp van de Commissie. Tijdens de Europese Raad van Madrid hebben de staats- en regeringshoofden dan ook de Lid-Staten en de instellingen uitgenodigd de nodige maatregelen aan te nemen om een beschermingsniveau te bewerkstelligen dat overal in de Gemeenschap en voor het geheel van de gemeenschapsbegroting gelijkwaardig zou zijn. De Commissie heeft zich beter georganiseerd en heeft de UCLAF (Coördinatiegroep voor fraudebestrijding) opgericht. Die pluridisciplinaire en operationele brigade, waarin financiële, juridische, politionele, fiscale, douane en landbouwdeskundigen vertegenwoordigd zijn, werd in 1988 opgericht en is, bij de Commissie, belast met alle aspecten van de bestrijding van de fraude tegen de gemeenschapsbegroting.

De heer Santer heeft, ten slotte, nog herinnerd aan de twee wetgevende teksten die de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen organiseren : het reglement aangaande de bescherming van de financiële belangen, dat in december 1995 werd aangenomen en de conventie die in juli 1995 werd aangenomen, die de nationale parlementen nu moeten bekrachtigen, en die de elementen van een gemeenschappelijke vastlegging van het nieuwe fraudeconcept bepaalt en een strafrechtelijke sanctie inhoudt.

⁽¹⁾ Synthese van de gesprekken.

⁽²⁾ Mevrouw A. Hermans, volksvertegenwoordigster, heeft namens het Adviescomité, deelgenomen aan de conferentie.

M. Caleffi, Secrétaire d'Etat italien aux Finances et Président en exercice du Conseil, a souligné l'importance de la coopération multilatérale en matière de lutte contre la fraude et a rappelé la nécessité de mettre réellement en œuvre les moyens existants de lutte contre la fraude.

M. Friedmann, Président de la Cour des comptes européenne, a fait observer que l'importance des subventions (90 % du budget européen) octroyées par l'Union était, sans aucun doute, de nature à susciter les convoitises de la criminalité organisée. Les Cours des comptes nationales doivent intensifier leurs contrôles et la Cour des comptes européenne devrait améliorer sa coopération avec les Cours des comptes nationales. Il est urgent de montrer au citoyen européen que l'argent du contribuable est utilisé à bon escient. L'efficacité d'une organisation ne dépend-elle pas de la manière dont elle gère les fonds publics ? La fraude au budget communautaire constitue encore trop souvent un argument pour remettre l'existence même de l'Union européenne en question.

Mme Wemheuer, Membre du Parlement européen, a commenté son rapport sur « *La législation antifraude : un équilibre difficile entre l'efficacité et la subsidiarité* ». La fraude au budget communautaire fait désormais partie intégrante du grand marché intérieur. Ce secteur économique illégal dispose de sa propre logistique, de compétences propres et d'une organisation solide. Il faut par conséquent des règles simplifiées et équilibrées entre les niveaux européen, national et régional ainsi qu'une meilleure collaboration entre les Etats membres et l'Union. Un espace économique unique exige, en effet, d'unifier les modes d'action juridique contre la fraude (principes juridiques communs pour traiter des infractions semblables, échelle commune des sanctions pour des infractions semblables, et procédures d'extradition plus rapides et mieux ordonnées). Les Etats membres de l'Union disposent de fonds en commun mais ne les contrôlent pas ensemble ! C'est là que le bât blesse.

M. Oudin, Membre du Sénat français, a fait remarquer que la lutte contre la fraude au budget communautaire était dispersée entre les Etats et l'Union européenne, d'une part, au sein des Etats eux-mêmes, d'autre part. La Commission, dans son document COM(95) 556 final, a fait observer M. Oudin, a dressé un premier bilan de l'application de l'article 209A du traité relatif à la fraude au budget communautaire. Si les Etats, qui sont de plus en plus confrontés au phénomène de la criminalité financière organisée, se sont dotés de services d'enquête spécialisés, l'on constate que l'efficacité est différente selon qu'il s'agit de recettes ou de dépenses. Côté recettes, les administrations fiscales et douanières appliquent aux recettes communautaires les méthodes de contrôle qu'elles appliquent aux recettes nationales. En revanche, côté dépenses, les contrôles sont effectués par des corps dont la mission relève davantage de l'audit général des services (comme les Cours des comptes nationales) que de l'action anti-criminelle.

M. Oudin a dès lors plaidé pour une multiplication des contrôles locaux, régionaux et nationaux et pour un renforcement de coopérations bilatérales ou multilatérales. Les institutions communautaires prônent un renforcement de la lutte contre la fraude au budget communautaire sous la forme d'une communautarisation en la matière. Toutefois, sans volonté politique des Etats membres et mise à la

De heer Caleffi, Italiaans staatssecretaris voor Financien en fungerend voorzitter van de Raad, heeft het belang van de multilaterale samenwerking inzake fraudebestrijding onderstreept en herinnerd aan de noodzaak om de bestaande middelen inzake bestrijding effectief aan te wenden.

De heer Friedmann, voorzitter van het Europees Rekenhof, heeft opgemerkt dat de omvang van de toelagen die door de Unie toegekend worden (90 % van de Europese begroting), zonder enige twijfel van aard was om de hebzucht van de georganiseerde criminaliteit op te wekken. De nationale Rekenhoven moeten hun controle versterken, en het Europees Rekenhof zou beter met de nationale Rekenhoven moeten samenwerken. De Europese burger moet dringend aangetoond worden dat het geld van de belastingbetaler op doordachte wijze gebruikt wordt. Hangt de doeltreffendheid van een organisatie immers niet af van de wijze waarop zij de overheidsgelden beheert ? De fraude tegen de gemeenschapsbegroting is nog te vaak een argument om het bestaan zelf van de unie ter discussie te stellen.

Mevrouw Wemheuer, lid van het Europees Parlement, heeft haar verslag over « *La législation antifraude : un équilibre difficile entre l'efficacité et la subsidiarité* » toegevoegd. De fraude tegen de gemeenschapsbegroting maakt thans wezenlijk deel uit van de grote interne markt. Die onwettelijke economische sector beschikt over zijn eigen logistiek, eigen bevoegdheden en een stevige organisatie. Voor de contacten tussen het Europees, het nationaal en het regionaal niveau moet men dan ook over vereenvoudigde en evenwichtige regels beschikken. Ook moet de samenwerking tussen de Lid-Staten en de Unie worden verbeterd. Een enkele economische ruimte vereist inderdaad dat de juridische actiemiddelen tegen de fraude worden geuniformiseerd (gemeenschappelijke juridische principes voor de behandeling van gelijkaardige inbreuken, een gemeenschappelijke schaal voor het bestraffen van gelijkaardige inbreuken en snellere en beter geordende uitleveringsprocedures). De Lid-Staten beschikken over gemeenschappelijke financiële middelen maar controleren die niet gemeenschappelijk ! Daar wringt hem het schoentje.

De heer Oudin, lid van de Franse Senaat, heeft opgemerkt dat de strijd tegen de communautaire begroting enerzijds over de staten en de Unie maar anderzijds ook binnen de staten zelf versnipperd is. Hij wees er tevens op dat de Commissie in haar document COM(95) 556 een eerste balans van de toepassing van artikel 209A van het verdrag over de fraude tegen de gemeenschapsbegroting heeft opgemaakt. Hoewel de Staten die alsmaar meer geconfronteerd worden met het verschijnsel van de georganiseerde financiële criminaliteit, een gespecialiseerde onderzoeksdienst hebben opgericht, stelt men vast dat de doeltreffendheid verschildt naargelang het om inkomsten of uitgaven gaat. Voor de inkomsten passen de fiscale en douanebesturen de controlepatronen toe die zij voor de nationale inkomsten toepassen. Voor de uitgaven, daarentegen, wordt de controle uitgeoefend door korpsen waarvan de opdracht meer weg heeft van een algemene audit van de diensten (zoals de nationale Rekenhoven) dan van de criminaliteitsbestrijding.

De heer Oudin heeft dus gepleit voor een toename van de lokale, regionale en nationale controles en voor een versterking van de bilaterale of multilaterale samenwerking. De gemeenschapsinstellingen zijn voorstander van een versterking van de fraudebestrijding op het stuk van de gemeenschapsbegroting via het communautariseren van deze materie. Bij ontstentenis van politieke wil en

disposition des services répressifs des Etats concernés, des moyens pratiques et juridiques rapides et performants, l'efficacité de la lutte contre la fraude au budget communautaire restera toujours aléatoire.

Les participants à la conférence se sont ensuite penchés, au sein de deux groupes de travail, sur l'efficacité du dispositif au niveau communautaire ainsi qu'au niveau national.

Mme Gradin, Commissaire responsable pour la lutte contre la fraude au budget communautaire, a fait observer que les cas de fraude et d'irrégularité détectés en 1994 par les Etats membres et la Commission, représentent un montant global pouvant être évalué entre 1 et 2 % du budget communautaire. Par ailleurs, 5 % des affaires correspondent à environ 80 % des sommes fraudées. La fraude au budget communautaire constitue une activité des plus lucratives pour le crime organisé. Il faut réagir au plus vite pour ne pas perdre la confiance du citoyen et les Etats membres devraient faire preuve de plus d'énergie lorsqu'il s'agit de récupérer des fonds d'origine communautaire.

Les participants au premier groupe de travail ont ensuite examiné les responsabilités pénales et financières des acteurs de l'exécution du budget communautaire, le développement de la coordination de la lutte contre la corruption et le crime organisé frappant le budget de l'Union européenne ainsi que le rôle de l'UCLAF.

Le rapporteur pour les conclusions, *M. R. Sheldon* de la Chambre des Communes britannique, a souligné l'importance de l'aspect prévention de la lutte contre la fraude, la tâche importante et difficile qui attend l'UCLAF dans son combat contre la fraude et les moyens qu'il convient de donner aux services de police et de douane des 15 Etats membres afin d'être plus efficaces face à une criminalité financière qui utilise toutes les ressources de la technologie moderne.

Le deuxième groupe de travail s'est penché sur l'efficacité des moyens nationaux de lutte contre la fraude. Sur la base des interventions des représentants des parlements nationaux, *Mme Theato*, Membre du Parlement européen (qui a publié un rapport sur ce sujet — PE 216.84), a conclu que certains Etats membres disposent de moyens performants. Les Etats membres sont eux-mêmes demandeurs d'une plus grande collaboration au niveau juridique. Il est clair que toute négligence en matière de protection des intérêts financiers de la CE entraîne un préjudice pour les intérêts de l'Etat membre car, dans de nombreux cas, la fraude a des conséquences fiscales. Les Etats membres doivent se rendre compte que les fraudes perturbent le marché. Enfin, la lutte contre la fraude est une obligation morale. On constate également que les nouveaux Etats membres s'inspirent des réglementations existantes en matière de lutte contre la fraude. Finalement, il s'agit, en fait, de définir clairement l'« intérêt communautaire » et de vérifier comment il peut être appréhendé à travers des mesures.

En conclusion, le Président du Parlement européen a souligné que le budget de l'Union avait une valeur symbolique : il traduit, en effet, la solidarité qui existe entre tous les Etats membres, riches ou moins riches. Il importe par conséquent d'améliorer la lutte contre la fraude et de lutter plus efficacement contre les activités du crime organisé.

M. K. Hänsch a dès lors formulé dix propositions concrètes visant à mieux protéger les intérêts financiers de l'Union et de ses institutions :

zonder de hulp van de repressiediensten, van snelle en doeltreffende praktische en juridische middelen van de Lid-Staten, zal de fraudebestrijding op het stuk van de gemeenschapsbegroting echter weinig doeltreffend blijven.

De deelnemers aan de conferentie hebben vervolgens, in twee werkgroepen, de doeltreffendheid van het mechanisme zowel op gemeenschappelijk als op nationaal vlak onderzocht.

Mevrouw Gradin, de commissaris die verantwoordelijk is voor de fraudebestrijding op het stuk van de gemeenschapsbegroting, verklaarde dat de in 1994 door de Lid-Staten en de Commissie vastgestelde fraudes en onregelmatigheden globaal tussen 1 en 2 % van de gemeenschapsbegroting zouden bedragen. Anderzijds zouden 5 % van de affaires verantwoordelijk zijn voor ongeveer 80 % van de gefraudeerde bedragen. De fraude op het stuk van de gemeenschapsbegroting is bijgevolg een zeer lucratieve zaak voor de georganiseerde misdaad. Een snelle reactie is absoluut noodzakelijk, wil men het vertrouwen van de burger behouden. De Lid-Staten moeten ook blijk geven van meer energie om gemeenschapsgeld te recupereren.

De deelnemers aan de eerste werkgroep hebben vervolgens de strafrechtelijke en financiële mogelijkheden van degenen die de gemeenschapsbegroting uitvoeren, de ontwikkeling van de coördinatie van de strijd tegen de corruptie en de georganiseerde misdaad waarvan de begroting van de Europese Unie het slachtoffer is, alsmede de rol van de UCLAF onderzocht.

De rapporteur voor de conclusies, *de heer R. Sheldon*, van het Britse House of Commons, heeft de nadruk gelegd op het belang van de preventie inzake fraudebestrijding, op de moeilijke taak die de UCLAF te wachten staat in haar strijd tegen de fraude, en op de middelen die de 15 Lid-Staten aan de politie- en douanediensten moeten geven om de financiële criminaliteit, die over de meest moderne technologie beschikt, op een doeltreffender wijze te kunnen aanpakken.

In de tweede werkgroep werd de doelmatigheid onderzocht van het instrumentarium op nationaal niveau ter bestrijding van fraude. Op basis van de tussenkomsten van de vertegenwoordigers van de Nationale parlementen, heeft *mevrouw Theato*, lid van het Europees Parlement (die hierover een rapport heeft gemaakt — PE 216.84) geconcludeerd dat dit instrumentarium in bepaalde Lid-Staten reeds ver gevorderd is. Vanuit de Lid-Staten zelf is er een vraag naar sterkere samenwerking op justitieel vlak. Het is duidelijk dat het verwaarlozen van de bescherming, van de financiële belangen van de EG, ook vaak een benadeling is van de financiële belangen van de Lid-Staat, aangezien fraude in vele gevallen fiscale aspecten heeft. De Lid-Staten moeten er zich van bewust zijn dat fraude ook marktverstrend werkt. Tenslotte is fraudebestrijding een morele plicht. Vastgesteld wordt ook dat de nieuwe Lid-Staten zich inzake fraudebestrijding inspireren op de bestaande regelingen. Uiteindelijk gaat het hem erom duidelijk te maken waar het « Gemeenschapsbelang » ligt en na te gaan hoe dit in maatregelen kan worden omgezet.

Tot besluit heeft de Voorzitter van het Europees Parlement de symbolische waarde onderschreept van de begroting van de Unie, die de weergave is van de solidariteit tussen alle, rijke of minder rijke, Lid-Staten. De fraudebestrijding en de strijd tegen de georganiseerde misdaad moeten bijgevolg worden opgedreven.

De heer K. Hänsch heeft tien concrete voorstellen geformuleerd met het oog op een betere bescherming van de financiële belangen van de Unie en haar instellingen :

1. Les dispositions de l'article 209A du traité CEE doivent être, à la faveur de la conférence intergouvernementale, renforcées de façon qu'un niveau de protection équivalent soit atteint dans toute l'Union et pour tous les secteurs budgétaires.

2. A l'article 209A, il convient de prévoir que toutes les décisions nécessaires à une action contre les fraudes au budget communautaire puissent être prises à la majorité au Conseil et en incluant le Parlement européen dans le cadre de la procédure de codécision.

3. L'UCLAF doit être renforcée à court terme et obtenir un statut juridique qui lui permette d'entrer en contact avec les ministères publics nationaux et de participer officiellement aux enquêtes pénales. Chaque Etat membre devrait en outre désigner un fonctionnaire de liaison avec l'UCLAF.

4. A plus long terme, il conviendrait d'examiner la possibilité de créer auprès des institutions européennes un ministère public général qui serait chargé du contrôle et de la coordination des procédures de caractère pénal qui sont liées aux recettes et aux dépenses de la Communauté, notamment s'il s'agit de violations et de délits qui ont été commis par des fonctionnaires et agents de la Communauté. A cela s'ajouterait une instance jurisprudentielle qui aurait compétence pour les violations commises contre le règlement budgétaire.

5. Les Etats membres sont invités à instituer des ministères publics, des tribunaux ou chambres spécialisés en matière de droit financier et budgétaire communautaire.

6. Il convient d'instituer une procédure d'entraide judiciaire pour la protection des intérêts financiers de l'Union dans le cadre des procédures communautaires susmentionnées.

7. Les Etats membres sont invités à mettre en place des unités spécialisées pour la prévention et la lutte contre la corruption et le crime organisé, à assurer au niveau européen la coordination des activités de ces services et à inscrire parmi leurs tâches prioritaires la protection des intérêts financiers de l'Union.

8. Les Etats membres devraient élaborer, avec l'aide de la Communauté, un vaste programme commun de formation et d'échanges pour les fonctionnaires des douanes, les agents de la répression des fraudes, les juges et les avocats afin d'améliorer durablement la coopération dans tous les domaines.

9. La possibilité existe d'ores et déjà, dans le domaine des dépenses agricoles, de cesser les versements s'il y a présomption de détournement de fonds. La Commission doit avoir le courage de recourir plus fréquemment à cette possibilité — notamment si les instances concernées refusent de lui transmettre des informations et des renseignements.

10. Pour assurer le recouvrement et la récupération des sommes détournées ou subtilisées et pour contrôler les procédures prévues à cet effet dans les Etats membres, la Commission doit renforcer ses efforts et affecter ces tâches à un service spécifique. Il devrait exister en outre un programme d'action communautaire de formation et de renforcement du personnel qui serait chargé dans les Etats membres du recouvrement et de la récupération de ces sommes.

1. De bepalingen van artikel 209A van het EEG-Verdrag dienen, ter gelegenheid van de intergouvernementele conferentie, te worden versterkt om in alle landen van de Unie tot een gelijkwaardige bescherming te komen, en dat voor alle budgettaire sectoren.

2. Bij artikel 209A dient te worden bepaald dat alle noodzakelijke beslissingen inzake fraudebestrijding op het stuk van de gemeenschapsbegroting met een meerderheid van stemmen in de Raad worden aangenomen, waarbij het Europees Parlement in het kader van de medebeslissingsprocedure wordt ingeschakeld.

3. De UCLAF moet op korte termijn worden versterkt en een juridisch statuut krijgen dat haar de mogelijkheid biedt contact te nemen met de nationale openbare ministeries en officieel aan de strafrechtelijke onderzoeken deel te nemen. Elke Lid-Staat zou tevens een verbindingsambtenaar met de UCLAF moeten aanstellen.

4. Op langere termijn dient de mogelijkheid te worden onderzocht van de oprichting van een algemeen openbaar ministerie bij de Europese instellingen, belast met de controle en de coördinatie van de strafrechtelijke procedures in verband met de ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschap, in het bijzonder wanneer het gaat om overtredingen en misdrijven gepleegd door ambtenaren en agenten van de Gemeenschap. Daarbij zou een rechtsprekende instantie komen, bevoegd voor de overtredingen op het begrotingsreglement.

5. De Lid-Staten worden verzocht openbare ministeries, rechtbanken of kamers gespecialiseerd op het vlak van het financieel en budgettair gemeenschapsrecht op te richten.

6. Een gerechtelijke bijstandsprocedure ter verdediging van de financiële belangen van de Unie in het kader van voornoemde gemeenschapsprocedures moet worden ingesteld.

7. De Lid-Staten worden verzocht gespecialiseerde eenheden op te richten voor de preventie en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad, de coördinatie op Europees niveau van de activiteiten van die diensten te verzekeren en de bescherming van de financiële belangen van de Unie als prioritair te beschouwen.

8. De Lid-Staten zouden, in samenwerking met de Gemeenschap en met het oog op een duurzame samenwerking in alle domeinen, een gemeenschappelijke opleidings- en uitwisselingsprogramma voor de douaneambtenaren, de ambtenaren van de fraude-repressie, de rechters en de advocaten moeten uitwerken.

9. Op het vlak van de landbouwuitgaven bestaat de mogelijkheid om, in geval van vermoeden van geldverduistering, de stortingen te staken. De Gemeenschap moet de nodige moed opbrengen om vaker een beroep te doen op die mogelijkheid — vooral wanneer de betrokken instanties informatie of inlichtingen achterhouden.

10. Om de verduisterde of ontvreemde bedragen te recupereren en om de in de Lid-Staten daartoe uitgewerkte procedures te controleren dient de Commissie grotere inspanningen te leveren en die taken aan een specifieke dienst toe te wijzen. Voorts zou er een gemeenschappelijk actieprogramma moeten komen voor de opleiding en de versterking van het personeel dat in de Lid-Staten met de terugvordering van die bedragen is belast.

Rapports préparés dans le cadre de la Conférence
sur la lutte contre la fraude au budget
communautaire
(23-24 avril 1996)

A. Les moyens de la lutte contre la fraude au budget communautaire

— L'adaptation des procédures et des législations pour la protection juridique des intérêts financiers de l'Union européenne (Document de travail rédigé par Edith Müller, membre du Parlement européen), 2 avril 1996, PE.216.844.

— Législation antifraude.

Un équilibre délicat à trouver entre efficacité et subsidiarité (Rapport élaboré par Rosemarie Wemheuer, membre du Parlement européen), 3 avril 1996, PE.217.470.

B. Efficacité du dispositif au niveau communautaire

— L'efficacité du dispositif mis en place au niveau communautaire : contrôle de la récupération des montants indûment perçus (Document de travail, rédigé par M. Salvador Garriga Polledo, membre du Parlement européen), 2 avril 1996, PE.217.456.

— Le rôle de l'Unité pour la coordination de la lutte antifraude (UCLAF). Enquêtes sur les fraudes et poursuites judiciaires, simplification et clarification de la législation (Document de travail, rédigé par M. Michael Tappin, membre du Parlement européen) 1^{er} avril 1996, PE.217.471.

— Les responsabilités pénales et financières des acteurs de l'exécution du budget communautaire (Document de travail rédigé par M. Winifred M. Ewing, membre du Parlement européen), 3 avril 1996, PE.217.401.

— La coordination de la lutte contre la corruption et le crime organisé frappant le budget de l'Union européenne (Document de travail rédigé par M. Alain Pompidou, membre du Parlement européen), 11 avril 1996, PE.217.460.

C. Efficacité du dispositif au niveau national

— Rapport sur l'efficacité du dispositif mis en place au niveau national : pour la lutte contre la fraude (fait par Mme D.R. Theato, membre du Parlement européen), 28 mars 1996, PE.216.841.

— L'efficacité du dispositif mis en place au niveau national : compétences en matière de poursuite, de répression et de recouvrement (Document de travail, rédigé par M. Bösch, membre du Parlement européen), 1^{er} avril 1996, PE.217.453.

— L'efficacité du dispositif mis en place au niveau national : détection des fraudes et irrégularités et conséquences financières (Document de travail rédigé par M. Pavlos Sarlis, membre du Parlement européen), 17 avril 1996, PE.217.457.

— Les suites administratives et pénales données à la découverte des fraudes et irrégularités (Document de travail, rédigé par M. Jan Mulder, membre du Parlement européen), 10 avril 1996, PE.217.458.

Rapporten uitgebracht in het kader van de
Conferentie over de bestrijding van fraude
ten nadele van de gemeenschapsbegroting
(23-24 april 1996)

A. Instrumenten ter bestrijding van fraude ten koste van de gemeenschapsbegroting

— Procedures en wetgeving met het oog op de rechtsbescherming van de financiële belangen van de Europese Unie (Werkdocument opgesteld door Edith Müller, lid Europees Parlement), 2 april 1996, PE.216.844.

— Anti-fraudewetgeving.

Een moeilijk evenwicht tussen doeltreffendheid en subsidiariteit (Verslag opgesteld door Rosemarie Wemheuer, lid van het Europees Parlement), 3 april 1996, PE.217.470.

B. Doelmatigheid van het apparaat op het communautaire vlak

— De doeltreffendheid van het communautair instrumentarium : controle op de terugvordering van ten onrecht uitbetaalde bedragen (Werkdocument opgesteld door Salvador Garriga Polledo, lid Europees Parlement), 2 april 1996, PE.217.456.

— De rol van de antifraude coördinatie-eenheid (UCLAF). Vervolg van fraude, onderzoek, vereenvoudiging en verduidelijking van de wetgeving (Werkdocument, opgesteld door Michael Tappin, Europees parlements lid) 1 april 1996, PE.217.471.

— De strafrechtelijke en financiële aansprakelijkheid van degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de communautaire begroting (Werkdocument opgesteld door Winifred M. Ewing, lid Europees Parlement), 3 april 1996, PE.217.401.

— De coördinatie van de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad ten nadele van de begroting van de Europese Unie (Werkdocument, opgesteld door Alain Pompidou, lid Europees Parlement), 11 april 1996, PE.217.460.

C. Doelmatigheid van het apparaat op het nationale vlak

— Verslag over de doeltreffendheid van het instrumentarium dat op nationaal niveau in het leven is geroepen ter bestrijding van fraude (Uitgebracht door Mevrouw D.R. Theato, lid Europees Parlement), 28 maart 1996, PE.216.841.

— De doeltreffendheid van het instrumentarium op nationaal niveau : bevoegdheden inzake vervolging, straffing en terugvordering (Werkdocument, opgesteld door de heer Bösch, lid Europees Parlement), 1 april 1996, PE.217.453.

— De doelmatigheid van het instrumentarium op nationaal niveau : opsporing van fraude en onregelmatigheden en financiële gevolgen (Werkdocument opgesteld door de heer Pavlos Sarlis, lid Europees Parlement), 17 april 1996, PE.217.457.

— De administratieve en strafrechtelijke consequenties wanneer fraude en onregelmatigheden zijn ontdekt (Werkdocument opgesteld door Jan Mulder, lid Europees Parlement), 10 april 1996, PE.217.458.

ANNEXE 2

Réponses du Comité d'avis au sujet de la fraude,
COSAC-Paris, 27-28 février 1995

La COSAC de Paris (27-28 février 1995) a traité du thème de la lutte contre la fraude dans la CE. La délégation du comité d'avis a fourni les réponses suivantes aux questions qui lui ont été posées à cette occasion.

I. Application effective du droit communautaire

1) Etes-vous favorable à l'insertion, dans les directives et règlements communautaires, d'une clause prévoyant l'obligation de prendre des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction aux dispositions du texte ?

Oui. La force obligatoire des directives et des règlements suppose que le non-respect de ces normes puisse être sanctionné. L'insertion dans les textes de telles dispositions augmentera la sécurité juridique. Formulées de façon trop générale, ces sanctions prévues dans le Traité ne suffisent pas.

2) Dans ce cas, êtes-vous favorable à ce que les Etats membres soient tenus d'informer de façon précise la Commission des sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du texte ? Estimez-vous qu'il serait utile que ces informations soient publiées au Journal Officiel des Communautés européennes ?

Oui. La Commission doit être informée avec précision et il est logique de publier ces informations.

3) Préférez-vous :

— que le texte communautaire ne définisse que des orientations générales sur le type de sanctions à prendre ?
Oui.

— ou que le texte communautaire définisse lui-même la nature (éventuellement même le niveau) de la sanction ?

Non.

4) Quels sont les secteurs où la vérification d'une application effective du droit communautaire devrait, selon vous, être effectuée en priorité ?

Les secteurs où la fraude est la plus fréquente et la plus importante :

- fraude dans le domaine de la douane;
- fraude dans le secteur agricole;
- fraude dans le domaine des fonds structurels;
- fraude dans le secteur de la TVA.

Le point de départ, en tout état de cause, doit rester une lutte aussi efficace que possible contre *chaque* forme de fraude. Comme la fraude contre la CE grève tout autant le trésor de l'Union européenne que celui des états membres, il est évident qu'une lutte efficace contre la fraude profite à toutes les parties concernées.

II. Protection des intérêts financiers de la communauté (voir la proposition de règlement et la proposition d'acte du Conseil COM (94) 214 final)

5) Etes-vous favorable à la mise en place d'un système de sanctions administratives communautaires se superposant aux sanctions pénales nationales ?

BIJLAGE 2

Antwoorden Adviescomité in verband met fraude,
COSAC-Parijs, 27-28 februari 1995

In het kader van de COSAC te Parijs (27-28 februari 1995) werd het thema fraudebestrijding in de EG behandeld. De delegatie van het Adviescomité heeft op de daar gestelde vragen, volgende antwoorden gegeven.

I. Effectieve toepassing van het Gemeenschapsrecht

1) Bent u voorstander van het opnemen in de richtlijnen en de reglementen van de Gemeenschap van een clausule die de verplichting inhoudt effectieve, evenredige en ontradende sancties te nemen bij inbreuk op de bepalingen van de tekst ?

Ja. De afdwingbaarheid van richtlijnen en reglementen veronderstelt hun doeltreffende sanctionering. De opname van dergelijke clausule in de teksten verhoogt de rechtszekerheid. De algemene formulering van sanctionering in het Verdrag volstaat niet.

2) Bent u er, in dat geval, voorstander van dat de Lid-Staten ertoe verplicht zouden zijn de Commissie nauwkeurig in te lichten over de sancties die toepasselijk zijn bij inbreuk op de bepalingen van de tekst ? Acht u het nuttig dat deze inlichtingen in het officieel Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen zouden worden gepubliceerd ?

Ja. De Commissie dient nauwkeurig te worden ingelicht en de publikatie van deze inlichtingen is logisch.

3) Verkiest u :

— dat de tekst van de Gemeenschap uitsluitend algemene inlichtingen afbakt over het type sancties dat moet worden genomen ?

— of dat de tekst van de Gemeenschap zelf de aard (eventueel zelfs het niveau) van de sancties bepaalt ?

Cf. antwoorden op 1) en 2).

4) Welke zijn de sectoren waar het onderzoek van een effectieve toepassing van het gemeenschapsrecht volgens u eerst zou moeten gebeuren ?

De sectoren waar de fraude het frequentst en het omvangrijkst gebeurt :

- douane-fraude;
- fraude in de landbouwsector;
- fraude tegenover de structuurfondsen;
- BTW-fraude.

Het uitgangspunt moet duidelijk zijn dat *elke* vorm van fraude zo effectief mogelijk dient te worden bestreden. Daar fraude tegen de EG zowel de schatkist van de Unie als de schatkist van de Lid-Staten schade berokkent, is het duidelijk dat een efficiënte bestrijding alle partijen ten goede komt.

II. Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap (zie het voorstel van reglement en het voorstel van de Raad COM (94) 214 def.)

5) Bent u voorstander van het toevoegen van een systeem van administratieve sancties van de Gemeenschap aan de nationale strafrechtelijke sancties ?

Oui, à condition de respecter le principe *non bis in idem*.

6) Pensez-vous que le développement de sanctions administratives communautaires soit compatible avec le principe de subsidiarité ?

Oui. Comme le principe de subsidiarité stipule que les décisions doivent être prises au niveau le plus efficace, ce principe ne s'oppose nullement aux développements de sanctions administratives communautaires. Ainsi, la lutte contre la fraude dans le domaine de la TVA sera la plus efficacement organisée au niveau de la Communauté européenne.

7) Si un système de sanctions administratives communautaires est mis en place, jugez-vous préférable que les contrôles soient exercés :

— par des agents mandatés par la Commission ?

— par des agents nationaux, accompagnés par des agents mandatés par la Commission ? Estimez-vous possible que les agents mandatés par la Commission puissent être des personnes privées (cabinets d'audit) ?

Lors de la mise en place d'un système de sanctions administratives communautaires, il faudra systématiquement tenir compte de la spécificité de la matière. Selon les cas, la Commission ou les collaborateurs nationaux devraient être chargés du contrôle. Il importe toutefois de mieux garantir la protection juridique dans ce domaine : la confusion entre les fonctionnaires ayant une fonction de recherche et les fonctionnaires chargés de définir la sanction devra être évitée. En outre, il est à recommander d'étendre les compétences de la cellule UCLAF en ce domaine.

La collaboration de personnes privées ne peut être envisagée que dans l'exercice d'une fonction d'expert, comme c'est le cas dans la juridiction nationale. Il faut de tout façon mettre en garde contre le danger de privatisation de ce type de contrôle.

8) Le projet de Convention présenté par la Commission européenne donne à la Cour de Justice des Communautés la faculté d'exercer un contrôle de compatibilité des dispositions pénales nationales avec les dispositions de la Convention. Ce système vous paraît-il souhaitable, alors que le droit pénal échappe à la compétence de la Communauté et demeure une compétence exclusive des Etats membres ?

Il importe de défendre au maximum l'extension des compétences de la Cour de Justice des Communautés aux matières pénales.

III. Cour des Comptes

9) Souhaitez-vous un accroissement des compétences de la Cour des Comptes ? Souhaitez-vous notamment qu'elle puisse se prononcer sur le bon emploi des fonds communautaire ? Souhaitez-vous qu'elle puisse contrôler la bonne gestion des crédits gérés par des organismes bénéficiant de subventions de la Communauté ?

En vertu de l'article 188 C, § 2, du Traité instituant la Communauté européenne, la Cour des Comptes examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s'assure de la bonne gestion financière. Cela signifie que, dès la création par le Traité de Bruxelles du 22 juillet 1975, la

Ja, voor zover het principe *non bis in idem* in acht wordt genomen en de administratieve sancties precies worden gedefinieerd.

6) Meent u dat het uitwerken van administratieve sancties vanuit de Gemeenschap verenigbaar is met het subsidiariteitsbeginsel ?

Ja. Het subsidiariteitsbeginsel dat bepaalt dat de beslissingen op het meest efficiënte niveau dienen te worden genomen, impliceert dat de Gemeenschap in de haar toegewezen beleidsdomeinen administratieve sancties moet kunnen opleggen.

7) Mocht een stelsel van administratieve sanctie vanuit de Gemeenschap worden opgericht, acht u het dan verkieslijk dat de controles zouden worden uitgeoefend door :

— medewerkers gemandateerd door de commissie ?

— nationale medewerkers vergezeld door ambtenaren gemandateerd door de commissie ? Acht u het mogelijk dat de medewerkers aangesteld door de commissie privé-personen (auditkantoren) zouden zijn ?

Bij het opzetten van een stelsel van administratieve sancties vanuit de Gemeenschap dient steeds met de aard van de materie rekening te worden gehouden. Desgevallend kunnen ofwel de commissie, ofwel de nationale medewerkers belast worden met de controle. Evenwel is het de commissie die bij voorkeur met de controle moet worden belast, vermits zij over het technisch gevormd personeel beschikt dat het best de opsporingstaak kan vervullen. Hierbij dient evenwel grotere aandacht te gaan naar de rechtsbescherming : vermenging tussen ambtenaren met een opsporingstaak en ambtenaren die de sanctie bepalen dient te worden vermeden. Het verdient voorts aanbeveling om UCLAF hierbij grotere bevoegdheid te verlenen.

De medewerking van privé-personen kan uitsluitend overwogen worden als zij optreden in de hoedanigheid van deskundigen, zoals dit in de nationale rechtsplegingen geschiedt. In elk geval moet worden gewezen op het gevaar van privatisering van de controle.

8) Het ontwerp van Conventie voorgesteld door de Europese Commissie geeft aan het Hof van Justitie van de gemeenschappen het recht een controle uit te oefenen over de verenigbaarheid van de nationale strafrechtelijke bepalingen met de bepalingen van de Conventie. Vindt u dit stelsel wenselijk, daar waar het strafrecht aan de bevoegdheid van de gemeenschap ontsnapt en een uitsluitende bevoegdheid van de Lid-Staten blijft ?

Er dient gepleit te worden voor het uitbreiden van de bevoegdheden van het Hof van Justitie van de Gemeenschappen tot strafrechtelijke aangelegenheden.

III. De Rekenkamer

9) Wenst u een uitbreiding van de bevoegdheden van de Rekenkamer ? Wenst u in het bijzonder dat zij zich over de goede besteding van de gemeenschapsgelden zou kunnen uitspreken ? Wenst u dat ze het goed beheer zou kunnen controleren van de kredieten die onder het beheer vallen van organismen die door de Gemeenschap worden gesubsidieerd ?

Krachtens artikel 188C, § 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, onderzoekt de Rekenkamer de wettigheid en de regelmatigheid van de ontvangsten en de uitgaven, en gaat ze tevens na of een goed financieel beheer werd gevoerd. Dat betekent dat de Euro-

Cour des Comptes européenne a été compétente pour statuer sur la bonne affectation des fonds communautaires.

En vertu de l'article C, § 3, du Traité instituant la Communauté européenne, le contrôle a lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des autres institutions de la Communauté, et dans les Etats membres. Par ailleurs, en application du règlement financier du 21 décembre 1977 (JO L 356 du 31 décembre 1977), chaque bénéficiaire d'une subvention communautaire doit marquer son accord par écrit sur la possibilité de subir un contrôle de la part de la Cour des Comptes européenne avant que la subvention puisse être accordée. Le même règlement précise en outre que le contrôle porte aussi bien sur la régularité et la légalité que sur l'adéquation de la gestion financière de la subvention accordée. En application de ces dispositions, la Cour des Comptes européenne a dès lors contrôlé, dès sa création, la qualité de la gestion des crédits gérés par des organismes subventionnés par la Communauté.

Enfin, le Traité de Maastricht du 7 février 1992 a chargé expressément la Cour des Comptes de fournir au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant l'exactitude des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

La Cour des Comptes dispose ainsi du fondement juridique nécessaire pour exercer un contrôle très étendu, aussi bien dans le domaine de la comptabilité, de la légalité et de la régularité que dans celui de l'adéquation de la gestion financière et ce, tant auprès des autres institutions de la Communauté que dans les Etats membres. L'important n'est dès lors par tellement d'étendre les compétences de la Cour mais plutôt de mettre en œuvre de manière adéquate les compétences dont elle dispose déjà en vertu du Traité de Maastricht.

10) Souhaitez-vous la création d'une Cour de discipline budgétaire chargée du contrôle des ordonnateurs des dépenses communautaires ?

A l'inverse de la Cour des Comptes belge, la Cour des Comptes européenne n'est pas une juridiction. Conformément aux articles 9 et 9bis de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des Comptes, la compétence de la Cour des Comptes belge s'étend tant aux comptables qu'aux ordonnateurs.

La création d'une Cour des disciplines budgétaires implique que les objectifs d'une telle Cour soient clairement définis. S'il devait s'agir uniquement d'évaluer la responsabilité disciplinaire des ordonnateurs, il conviendrait de tenir compte des règles actuellement en vigueur en application des articles 73 et suivants du règlement financier du 21 décembre 1977 (JO L 356 du 31 décembre 1977). En vertu de ces dispositions, tout ordonnateur et tout comptable et sous-comptable est responsable tant d'un point de vue disciplinaire que financièrement. Pour l'heure, cette responsabilité est évaluée au sein même de chaque institution européenne. Cette évaluation appartient toutefois, en dernier ressort, à la Cour de Justice européenne, devant laquelle la légitimité de la responsabilité du fonctionnaire européen concerné peut toujours être contestée.

11) Estimez-vous souhaitable qu'une collaboration s'établisse entre la Cour des Comptes et les institutions nationales de contrôle ? Avec quelle institution nationale de contrôle cette collaboration pourrait-elle avoir lieu dans votre pays ? Cette collaboration existe déjà avec les Cours des Comptes nationales. Il s'indique en tout cas d'accroître

pese Rekenkamer sinds haar oprichting door het Verdrag van Brussel van 22 juli 1975 bevoegd is om te oordelen over de goede besteding van het geld van de Gemeenschap.

Krachtens artikel 188C, § 3, van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, geschiedt de controle aan de hand van stukken, en, zo nodig, ter plaatse bij de overige Instellingen van de Gemeenschap en in de Lid-Staten. Op grond van de financiële verordening van 21 december 1977 (PB L 356 van 31 december 1977) moet iedereen die van de Gemeenschap een subsidie ontvangt, schriftelijk instemmen met de mogelijkheid van een controle door de Europese Rekenkamer alvorens de subsidie kan worden toegekend. Dezelfde verordening bepaalt bovendien dat de controle zowel betrekking heeft op de wetmatigheid en de regelmatigheid als op het goede financiële beheer van de toegekende subsidie. Op grond van deze bepalingen heeft de Europese Rekenkamer dus sinds haar oprichting toegezien op de kwaliteit van het beheer van de kredieten door instellingen die door de Gemeenschap worden gesubsidieerd.

Het Verdrag van Maastricht van 7 februari 1992 heeft het Rekenhof tot slot uitdrukkelijk opgedragen voor het Europese Parlement en de Raad een verklaring op te stellen waarin de juistheid van de rekeningen en de wettigheid en de regelmatigheid van de eraan ten grondslag liggende verrichtingen worden gegarandeerd.

De Europese Rekenkamer beschikt reeds over de nodige juridische grondslag voor een zeer ruime controle zowel op het gebied van de boekhouding, de wettigheid en de regelmatigheid als het gezond financieel beheer en dit zowel bij de Instellingen van de Gemeenschap als in de Lid-Staten. Er is bijgevolg niet zozeer nood aan bevoegdheidsuitbreiding dan wel aan een adequate invulling van de bevoegdheden die het EG-verdrag reeds heeft toegekend.

10) Wenst u de oprichting van een Hof voor begrotingsdisciplines belast met de controle van de administrateurs van de gemeenschapsuitgaven ?

In tegenstelling tot het Belgische Rekenhof, is de Europese Rekenkamer geen gerecht. Conform de artikelen 9 en 9bis van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, is het Belgische Rekenhof zowel bevoegd voor de rekenplichtigen als voor de ordonnateurs.

Opdat een Hof voor begrotingsdisciplines kan worden opgericht, moeten de doelstellingen duidelijk zijn omschreven. Indien het alleen de bedoeling is de disciplinaire verantwoordelijkheid van de ordonnateurs te evalueren, dan is het aangewezen rekening te houden met de regels die momenteel gelden in toepassing van de artikelen 73 en volgende van de financiële verordening van 21 december 1977 (PB L 356 van 31 december 1977). Krachtens die bepalingen is elke ordonnateur en elke rekenplichtige en onderrekenplichtige zowel disciplinair als geldelijk aansprakelijk. Deze verantwoordelijkheid wordt op dit ogenblik echter binnen elke Europese instelling zelf beoordeeld. Sluitstuk van deze beoordeling is evenwel het Europese Hof van Justitie waarvoor de wettigheid van de aansprakelijkheid van de betrokken Europese ambtenaar steeds kan worden aangevochten.

11) Acht u het wenselijk dat een samenwerking tot stand zou komen tussen de Rekenkamer en de nationale controle-instellingen ? Met welke nationale controle-instelling zou deze samenwerking in uw land kunnen gebeuren ? Deze samenwerking bestaat reeds met de nationale Rekenhoven. Het is wel aangewezen haar efficiëntie te

son efficacité et d'obliger les autorités à suivre les observations de la Cour des Comptes. Il serait utile que la Commission du budget examine de manière approfondie et systématique les observations formulées et fasse rapport à ce sujet au Parlement.

12) Vous paraît-il souhaitable que, dans le cadre d'une action commune, différents parlements nationaux puissent transmettre à la Cour des comptes leurs observations relatives à des questions particulières, par exemple sous forme de rapports spéciaux ?

En vertu de l'article 188 C, paragraphe 4, du Traité sur l'Union européenne, la Cour des comptes peut présenter à tout moment ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières et rendre des avis à la demande d'une des institutions de la Communauté.

Dans son cahier d'observations, la Cour des comptes belge fait également rapport chaque année, à l'intention du parlement belge, au sujet de ses activités européennes. A la suite d'une résolution du 9 juillet 1993 de la Chambre des représentants relative au renforcement du contrôle des parlements nationaux sur le processus de décision européen (Doc. n° 1032/2-92/93) et en réponse à la question du 5 avril 1994 du président de la Chambre des représentants, la Cour des comptes belge a examiné, en assemblée générale, la problématique des flux financiers entre l'Union européenne et la Belgique. Cela illustre les possibilités que la Cour des comptes belge, s'appuyant sur sa relation privilégiée avec la Cour des comptes européenne, peut offrir en ce qui concerne l'accomplissement, pour le compte du parlement belge, de tâches de contrôle spéciales relatives aux matières européennes.

IV. Autres suggestions

13) Quelles autres mesures vous paraissent souhaitables afin de lutter contre la fraude dans la Communauté ?

Dans le prolongement de ce qui précède, il est recommandé de tout mettre en œuvre pour maintenir les liens étroits qui existent entre la Cour des Comptes européenne et les Cours des Comptes des Etats membres. Tant en ce qui concerne la composition que le fonctionnement de la Cour des Comptes européenne, les initiatives telles que celle prise par le président sortant de la commission de contrôle budgétaire du Parlement européen, M. Bournan, méritent dès lors d'être soutenues sans réserve (voir notamment Doc. PE 209.184 du 19 avril 1994). Le contrôle démocratique de l'utilisation des fonds européens sera sans nul doute renforcé si le Parlement européen pouvait contribuer, avec les Parlements des états membres et après consultation des Cours des Comptes des Etats membres, à déterminer la composition et le fonctionnement de la Cour des Comptes européenne.

verhogen en de overheden te verplichten de bemerking van de Rekenkamer op te volgen. Het zou nuttig zijn dat de Commissie van de Begroting de gemaakte opmerkingen systematisch en grondig onderzoekt en hierover verslag uitbrengt bij het Parlement.

12) Lijkt het u wenselijk dat verschillende nationale parlementen via een gemeenschappelijke actie aan de Rekenkamer haar opmerkingen over specifieke vraagstukken zou kunnen stellen bijvoorbeeld in de vorm van bijzondere verslagen ?

Krachtens artikel 188 C paragraaf 4 van het EG-Verdrag kan de Europese Rekenkamer te allen tijde met betrekking tot bijzondere vraagstukken opmerkingen maken, met name in de vorm van speciale verslagen, en kan op verzoek van één van de overige instellingen van de Gemeenschap adviezen uitbrengen.

Het Belgische Rekenhof brengt ten behoeve van het Belgische Parlement jaarlijks in zijn boek van opmerkingen en in zijn activiteitenverslag, verslag uit over zijn Europese werkzaamheden. Verder heeft het Belgische Rekenhof aansluitend op een resolutie van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers van 9 juli 1993 betreffende de versterking van de controle door de Nationale Parlementen op de Europese besluitvorming (Parl. St., Kamer n° 1032/2-92/93) en in antwoord op de vraag van de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 5 april 1994, in algemene vergadering van 18 mei 1994 de problematiek van de geldstromen tussen de Europese Unie en België onderzocht. Dit ter illustratie van de mogelijkheden die het Belgische Rekenhof, voortbouwend op zijn bevoorrechte relatie met de Europese Rekenkamer, kan bieden om voor rekening van het Belgische Parlement bijzondere controletaken uit te voeren in verband met Europese aangelegenheden.

IV. Andere suggesties

13) Welke andere maatregelen lijken u wenselijk om de fraude binnen de Gemeenschap te bestrijden ?

Het is wenselijk de nauwe banden tussen de Europese Rekenkamer en de Rekenkamers van de Lid-Staten te behouden en te versterken. Zowel wat de samenstelling als de werking betreft van de Europese Rekenkamer verdienen daarom initiatieven zoals deze van de uittredende voorzitter van de Commissie voor de begrotingscontrole van het Europees Parlement, de heer Bournan, alle steun (zie onder andere Doc. PE 209.184 van 19 april 1994). De democratische controle op de aanwending van de Europese fondsen zal zonder twijfel versterkt worden, indien het Europees parlement samen met de Nationale parlementen (na consultatie van de nationale Rekenhoven) een inbreng zouden hebben bij de samenstelling en functionering van de Europese Rekenkamer.

ANNEXE 3

« Corpus juris » en vue de réprimer la fraude au préjudice du budget européen

En 1996, sept magistrats ont lancé l'appel de Genève, dans lequel ils réclamaient l'instauration d'un espace juridique européen.

Ces magistrats se sont à nouveau réunis, les 16 et 17 avril 1997, au Parlement européen, en vue de concrétiser cet appel, en collaboration avec les commissions des libertés publiques et affaires intérieures et du contrôle budgétaire du Parlement européen.

La Commission a constaté que nombre de textes (conventions, protocoles, etc. visant à réprimer la fraude européenne) ne sont pas encore entrés en vigueur et n'ont, pour la plupart, pas encore été ratifiés par les Etats membres.

La multitude des textes législatifs risque d'engendrer un dédale juridique inextricable.

Le professeur Delmas-Marty (Université de Paris I — et président de l'association de recherche en matière de droit pénal européen) a proposé la création d'un *corpus juris* portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et pouvant servir de base à de futures propositions.

Le professeur Delmas-Marty décrit le projet comme étant une réponse radicale à une situation absurde qui consiste à ouvrir les frontières aux délinquants tout en les fermant aux instances chargées de la répression.

Le *corpus juris* vise à assurer une lutte plus précise, plus simple et plus efficace contre la fraude au sein d'un espace juridique européen unifié. La coopération restera essentiellement basée sur une harmonisation des législations nationales sans imposer partout des règles identiques.

(¹) DELMAS-MARTY, M., *Corpus juris, portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Ed. Economica, 1997.

(²) Cette étude présente la synthèse des propositions élaborées par un groupe d'experts ainsi composé :

Droit substantiel

— Enrico BACIGALUPO, professeur à l'Université de Madrid.

— Giovanni GRASSO, professeur à l'Université de Catania.

— Klaus TIEDEMANN, professeur à l'Université de Freiburg-im-Breisgau.

Règles de compétence et extra-territorialité

— Nils JAREBORG, professeur à l'Université d'Uppsala.

— Dionysios SPINELLIS, professeur à l'Université d'Athènes.

— Christine Van den WYNGAERT, professeur à l'Université d'Anvers.

Procédure et preuve

— Mireille DELMAS-MARTY, professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1).

— John R. SPENCER, professeur à l'Université de Cambridge.

BIJLAGE 3

« Corpus juris » ter bestrijding van de fraude ten nadele van de Europese begroting

In 1996 hebben 7 magistraten een Appel van Genève gelanceerd waarin gepleit wordt voor een Europese rechtsruimte.

Deze magistraten zijn op 16-17 april 1997 opnieuw samengekomen in het Europese Parlement om dit Appel verder te operationaliseren, in samenwerking met de Commissies voor Openbare vrijheden en binnenlandse zaken en voor Begrotingscontrole van het Europese Parlement.

De Commissie heeft vastgesteld dat tal van teksten (Overeenkomsten, protocollen, enz. ter bestrijding van de EG-fraude) nog niet in werking getreden zijn, en meestal nog niet geratificeerd werden door de Lid-Staten.

De veelheid van wetgevende teksten dreigt tot een ondoorzichtige juridische complexiteit te leiden.

Prof. Delmas-Marty (*Université de Paris I* — en Voorzitter van de Vereniging voor onderzoek inzake Europees Strafrecht) heeft een « *corpus juris* » (¹) voorgesteld (²) dat strafrechtbepalingen bevat ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie en dat als basis zou kunnen dienen voor toekomstige voorstellen.

Het project beoogt een radicaal antwoord te zijn op een absurde situatie die erin bestaat de grenzen te openen aan delinquenten maar ze tegelijk gesloten te houden voor de instanties belast met de repressie ervan, aldus prof. Delmas-Marty.

Het *Corpus juris* beoogt een exactere, eenvoudiger en doelmatiger strijd te verzekeren tegen fraude, in een geunifieerde Europese rechtsruimte. De samenwerking zal vooral gebaseerd blijven op een harmonisering van nationale wetgeving, zonder overal identieke regels op te leggen.

(¹) DELMAS-MARTY, M., *Corpus juris, portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Ed. Economica, 1997.

(²) Deze studie bevat de synthese van de voorstellen, uitgewerkt door een groep van experts, samengesteld als volgt :

Fundamenteel recht

— Enrico BACIGALUPO, hoogleraar aan de Universiteit van Madrid.

— Giovanni GRASSO, hoogleraar aan de Universiteit van Catania.

— Klaus TIEDEMANN, hoogleraar aan de Universiteit van Freiburg-im-Breisgau.

Bevoegdheidsregels en extra-territorialiteit

— Nils JAREBORG, hoogleraar aan de Universiteit van Uppsala.

— Dionysios SPINELLIS, hoogleraar aan de Universiteit van Athene.

— Christine Van den WYNGAERT, hoogleraar aan de Universiteit van Antwerpen.

Procedure en bewijs

— Mireille DELMAS-MARTY, hoogleraar aan de Universiteit Panthéon-Sorbonne (Parijs 1).

— John R. SPENCER, hoogleraar aan de Universiteit van Cambridge.

En ce qui concerne les procédures, trois principes ont été établis :

- la territorialité européenne;
- des garanties judiciaires (possibilités de recours);
- le procès contradictoire (reconnaissance des droits de l'accusé et de la victime) et l'unité de la charge de la preuve.

De ces principes découle la création d'un ministère public européen, indépendant tant des instances nationales que des instances communautaires et chargé du suivi des procédures.

En ce qui concerne le droit pénal, les règles techniques s'articulent autour des principes suivants :

- la définition claire des délits et des peines (définition de huit infractions spécifiques au budget européen);

- le principe de culpabilité;
- la proportionnalité des peines.

Le président de la Commission européenne, M. Santer, a confirmé à cette occasion que la Commission européenne assumerait ses responsabilités. Il a plaidé pour le renforcement de l'article 209A du Traité sur l'Union européenne et pour l'extension de la majorité qualifiée et de la codécision au domaine de la lutte contre la fraude, y compris l'aspect pénal.

En outre, il a rappelé que la stratégie actuelle de la Commission consiste à intensifier l'activité sur le terrain, à renforcer la législation communautaire et à rapprocher les législations pénales nationales, ainsi qu'à mettre sur pied un partenariat entre les autorités judiciaires et les services de contrôle financiers traditionnels (police, douane, fisc, etc.).

Met betrekking tot de procedures werden 3 principes vastgelegd :

- Europese territorialiteit;
- gerechtelijke waarborgen (beroepsmogelijkheden);
- contradictoir proces (erkenning van de rechten van de beschuldigde en het slachtoffer) en de eenheid van de bewijslast.

Uit deze principes vloeit de creatie voort van een Openbaar Europees Ministerie, dat onafhankelijk is, zowel ten aanzien van de nationale als de communautaire instanties, en dat belast is met de opvolging van de procedures.

In verband met het strafrecht zijn de technische regels gegroepeerd rond volgende principes :

- duidelijke definiëring van de delicten en de straffen (definitie van 8 specifieke inbreuken op de Europese begroting);
- het schuldprincipe;
- de proportionaliteit van de straffen.

De voorzitter van de Europese Commissie, de heer Santer, heeft bij deze gelegenheid bevestigd dat de Europese Commissie haar verantwoordelijkheid zal opnemen. Hij heeft ervoor gepleit artikel 209A van het Verdrag EU te versterken en de gekwalificeerde meerderheid en de codecisie uit te breiden tot het domein van de fraudebestrijding, met inbegrip van het strafrechtelijk aspect.

Verder heeft hij eraan herinnerd dat de huidige Commissiestrategie bestaat in een verhoogde activiteit op het terrein, de versterking van de communautaire wetgeving en het naar mekaar toebrengen van de nationale strafwetgevingen, evenals in het uitbouwen van een partnership tussen de gerechtelijke autoriteiten en de traditionele financiële controlediensten (politie, douane, fiscus, enz.).

ANNEXE 4

Bibliographie

— Chambre des représentants de Belgique, Le contrôle des flux financiers entre l'UE et la Belgique. Rapport interimaire

Rapporteurs : MM. Ducarme et Chanterie, Doc. Chambre n° 1796/1-94/95.

— Huybrechts, Marchandise, Tulkens, *La lutte contre la fraude communautaire dans la pratique*. Centre d'étude pour l'application du droit communautaire. MAKLU-BRUYLANT, 1994.

— La lutte contre la fraude dans la Communauté européenne dans : *Rapport sur la Conférence des Organes spécialisés en affaires communautaires* (COSAC XII, Paris, 27-28 février 1995), Doc. Chambre n° 1769/1-94/95.

— *Assemblée nationale française, Rapport de la XII^e Conférence des Organes spécialisés dans les affaires communautaires* (COSAC XII, Paris, 27-28 février 1995, pp. 44-61 et 361-440).

— Vervaele, J. A. E. *EEG-fraude en Europees economisch strafrecht*, Kluwer Deventer, 1991.

— De Doelder, H. (ed), *Bestrijding van EEG-fraude*, Gouda Quint Arnhem, 1990.

— *Assemblée nationale française, Lutter contre la fraude, un impératif pour la Communauté*, Rapport de Mme Catala, n° 1948, 23 février 1995.

— *Assemblée nationale française, Combattre la fraude : un défi pour les quinze*, Rapport de M. Myard, n° 2803, 22 mai 1996.

— *House of Commons, Select Committee on European legislation, 18th Report, Session 1995-1996, Detection of Fraud and irregularities* (4512/1996), 8 May 1996.

— John A.E. Vervaele, *La Fraude communautaire et le droit pénal européen des affaires*, PUF, p. 440.

— Aubert (d'), F.

Main basse sur l'Europe (Enquête sur les dérives de Bruxelles, PLON-PARIS 1994, p. 474).

— Tutt, N., *Europa knoeit*, (vertaling uit het Engels : *Europe on the fiddle : The Common market scandal*), Amsterdam, Lakeman, 1990.

— *Algemene Rekenkamer, Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland, 1995-1996, n° 24 500, Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

— PHAENIX, *Association of former Trainees of the European Union. La lutte contre la fraude communautaire : un pas de plus pour l'Europe*, ADEK, n° 5, février 1997.

BIJLAGE 4

Bibliografie

— Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, De controle op de financiële stromen tussen de EU en België. Tussentijds verslag.

Rapporteurs : de heren Ducarme en Chanterie, Stuk Kamer n° 1796/1-94/95.

— Fynaut, Huybrechts en Van den Wijngaert, *EG-fraudebestrijding in de praktijk*. Centrum voor de studie van de toepassing van het gemeenschapsrecht in financiële en strafrechtelijke aangelegenheden. MAKLU-BRUYLANT, 1994.

— De strijd tegen de fraude in de Europese Gemeenschap in : *Verslag over de Conferentie van de Commissie voor Europese aangelegenheden* (COSAC XII, Parijs, 27-28 februari 1995), Stuk Kamer n° 1769/1-94/95.

— *Assemblée nationale française, Rapport de la XII^e Conférence des Organes spécialisés dans les affaires communautaires* (COSAC XII, Parijs, 27-28 februari 1995, blz. 44-61 en 361-440).

— Vervaele, J. A. E. *EEG-fraude en Europees economisch strafrecht*, Kluwer Deventer, 1991.

— De Doelder, H. (ed), *Bestrijding van EEG-fraude*, Gouda Quint Arnhem, 1990.

— *Assemblée nationale française, Lutter contre la fraude, un impératif pour la Communauté*, Verslag van mevrouw Catala, n° 1948, 23 februari 1995.

— *Assemblée nationale française, Combattre la fraude : un défi pour les quinze*, Verslag van de heer Myard, n° 2803, 22 mei 1996.

— *House of Commons, Select Committee on European legislation, 18th Report, Session 1995-1996, Detection of Fraud and irregularities* (4512/1996), 8 May 1996.

— John A.E. Vervaele, *La Fraude communautaire et le droit pénal européen des affaires*, PUF, blz. 440.

— Aubert (d'), F.

Main basse sur l'Europe (Enquête sur les dérives de Bruxelles, PLON-PARIS 1994, blz. 474).

— Tutt, N., *Europa knoeit*, (vertaling uit het Engels : *Europe on the fiddle : The Common market scandal*), Amsterdam, Lakeman, 1990.

— *Algemene Rekenkamer, Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland, 1995-1996, n° 24 500, Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

— PHAENIX, *Association of former Trainees of the European Union. La lutte contre la fraude communautaire : un pas de plus pour l'Europe*, ADEK, n° 5, februari 1997.