

Bruxelles, le 18 juillet 2025
(OR. en)

11812/25

GAF 18
FIN 907
COPEN 228
EUROJUST 28
JAI 1110
COSI 142
ENFOPOL 282
EF 248
ECOFIN 1043
UD 171
FISC 206

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	17 juillet 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2025) 546 final
Objet:	LIVRE BLANC pour le réexamen de l'architecture antifraude

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 546 final.

p.j.: COM(2025) 546 final



Bruxelles, le 16.7.2025
COM(2025) 546 final

LIVRE BLANC
pour le réexamen de l'architecture antifraude

1. Introduction

Les traités de l'Union européenne (ci-après l'«UE») prévoient que la lutte contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE relève de la responsabilité partagée de l'UE et de ses États membres¹. La Commission européenne a une responsabilité essentielle dans la protection des intérêts financiers de l'UE², qu'elle exerce par l'intermédiaire de ses ordonnateurs délégués et en collaboration avec plusieurs organismes, bureaux et agences spécialisés qui ont été créés au fil des ans. Elle tient également compte des recommandations de la Cour des comptes européenne (ci-après la «Cour des comptes»). Conjointement aux autorités compétentes des États membres et aux ordonnateurs délégués de l'ensemble des institutions, organes et organismes, elle participe de l'architecture antifraude de l'UE.

L'architecture antifraude de l'UE a évolué au fil du temps pour faire face aux menaces en constante évolution qui pèsent sur les intérêts financiers de l'UE. La fraude transnationale, y compris la fraude à la TVA, ou l'activité des réseaux de criminalité organisée ciblant les fonds de l'UE ont augmenté. On constate également de plus en plus le rôle clé de la criminalité organisée dans les mécanismes de fraude et, à l'inverse, le rôle important de la fraude dans le financement d'autres formes de grande criminalité organisée, y compris le terrorisme. Les fraudeurs utilisent désormais des technologies avancées telles que l'intelligence artificielle (IA), la communication cryptée et les cryptomonnaies, pour mener et dissimuler leurs activités criminelles. En outre, les modes de gestion évoluent et la simple augmentation de la taille du budget de l'UE, sous l'impulsion de NextGenerationEU, a entraîné une augmentation des montants exposés au risque de fraude et d'irrégularités. Le réexamen du cadre de l'architecture antifraude est l'occasion de mieux relever tous les défis et de combler les lacunes existantes en matière de protection des intérêts financiers de l'UE. Ce processus de réexamen sera également l'occasion d'améliorer et de rationaliser la coopération entre les différents acteurs de l'architecture antifraude. Le présent livre blanc vise à préparer ce processus en proposant une vaste réflexion sur plusieurs questions clés qui pourraient être étudiées lors du prochain réexamen.

Le réexamen de l'architecture antifraude complète les travaux préparatoires sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP). L'objectif est de faire en sorte que le prochain CFP puisse bénéficier d'une architecture antifraude renforcée et plus efficace pour protéger les intérêts financiers de l'UE en utilisant au mieux les ressources (notamment en ce qui concerne la complémentarité et la coordination des fonctions et des activités de tous les acteurs concernés). Il contribuera à la réalisation des objectifs fixés par la Commission dans ses propositions pour le prochain budget à long terme de l'UE. Pour ce faire, il s'attaquera notamment à la complexité, aux faiblesses et aux contraintes du système actuel, maximisera l'impact de chaque euro dépensé pour se concentrer sur les priorités et les objectifs de l'UE lorsque l'action de l'UE apporte la plus grande valeur ajoutée et garantira l'obligation de rendre des comptes et la traçabilité des fonds de l'UE.

Le réexamen de l'architecture antifraude complète également un certain nombre d'autres initiatives politiques récentes ou en cours dans des domaines étroitement liés à la lutte contre

¹ Article 310, paragraphe 6, et article 325 du TFUE.

² Article 317 du TFUE.

la fraude, telles que la proposition de directive relative à la lutte contre la corruption au moyen du droit pénal³, le règlement sur la conditionnalité⁴ et le suivi dans le cadre du rapport annuel sur l'état de droit.

Le Parlement européen attache une grande importance à la révision de l'architecture antifraude. Dans son rapport sur la protection des intérêts financiers de l'Union — Lutte contre la fraude — rapport annuel 2023 (ci-après le «rapport CONT»)⁵, la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen a souligné qu'il était urgent de renforcer et de moderniser l'architecture antifraude pour faire face aux nouveaux défis et opportunités⁶. En particulier, le rapport CONT souligne la nécessité d'évaluer et de réduire au minimum les doubles emplois et les chevauchements entre les acteurs de l'architecture antifraude, de promouvoir les stratégies antifraude au niveau national, de stimuler l'utilisation des outils et bases de données numériques, d'envisager une structure de gouvernance centralisée, d'assurer une surveillance stratégique et de remédier aux lacunes structurelles, ainsi que d'améliorer le cadre de présentation des informations en intégrant les résultats de toutes les composantes dans le rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'UE (ci-après le «rapport PIF») afin de renforcer la transparence et l'obligation de rendre des comptes.

La Cour des comptes a également adopté plusieurs rapports spéciaux sur la lutte contre la fraude⁷ et mène d'autres audits liés à la fraude⁸. En particulier, elle évalue les modalités de travail et la coordination entre le Parquet européen, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol)⁹, ainsi que l'efficacité des systèmes de contrôle nationaux dans la gestion des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)¹⁰ pour prévenir, détecter et, le cas échéant, corriger la fraude¹¹. Un troisième audit en cours¹² évaluera l'efficacité du plan d'action de la stratégie antifraude 2019 de la Commission (CAFS)¹³.

Le réexamen de l'architecture antifraude sera réalisé selon une approche globale. Il en recensera les principaux acteurs, mettra en évidence et comblera les lacunes susceptibles de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union, et encouragera l'efficacité à tous les stades

³ COM/2023/234 final.

⁴ Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, JO L 433I du 22.12.2020, p. 1.

⁵ Rapport sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne — lutte contre la fraude — rapport annuel 2023, 1^{er} avril 2025, Parlement européen, commission du contrôle budgétaire, membre rapporteur: Gilles Boyer.

⁶ Voir également «EU fraud architecture — the role of EU players, how they cooperate and the challenges they face», étude commandée par la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, département thématique des affaires budgétaires, direction générale des politiques internes, PE 763.761, par le Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES), août 2024.

⁷ Par exemple, le rapport spécial 7/2024 de la Cour des comptes sur les systèmes de recouvrement des dépenses irrégulières de l'UE mis en place par la Commission.

⁸ Par exemple, en ce qui concerne la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et les systèmes de contrôle des États membres, ainsi que la stratégie antifraude de la Commission (CAFS).

⁹ La publication est prévue pour septembre 2025. Le membre rapporteur est J. Gregor.

¹⁰ Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, JO L 57 du 18.2.2021, p. 17.

¹¹ La publication est prévue pour décembre 2025. Le membre rapporteur est I. Maletić.

¹² La publication est prévue pour septembre 2026. Le membre rapporteur doit encore faire l'objet d'une décision.

¹³ Plan d'action de la stratégie antifraude de la Commission — révision 2023, COM(2023) 405 final.

du cycle antifraude (prévention, détection, enquêtes, poursuites et corrections/recouvrements). Comme indiqué dans ProtectEU — la stratégie européenne de sécurité intérieure¹⁴, les résultats de l'examen de l'architecture antifraude soutiendront le renforcement de la complémentarité entre les ordonnateurs délégués, le Parquet européen, l'OLAF, Europol, Eurojust, l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux (ALBC) et l'Autorité douanière de l'UE proposée. La lutte contre la fraude peut bénéficier de la priorité accordée à une meilleure collecte d'informations, à une meilleure utilisation des informations et du partage des données, à un meilleur accès aux données, à l'utilisation des technologies modernes, y compris l'IA, pour mieux détecter et enquêter sur la fraude, à l'amélioration des synergies dans l'utilisation des moyens d'enquête, tant pénaux qu'administratifs, et à l'amélioration de la coopération. L'efficacité de la dissuasion et de la réaction sera au cœur du réexamen. Si le réexamen se concentrera spécifiquement sur l'amélioration de l'architecture antifraude afin de garantir une meilleure protection des fonds de l'UE contre la fraude, il pourrait également soutenir la lutte contre d'autres formes graves de criminalité.

Le présent livre blanc propose quelques pistes à explorer lors du prochain réexamen de l'architecture antifraude. Les résultats de ce réexamen seront présentés dans une communication de la Commission en 2026, qui sera accompagnée, le cas échéant, d'éventuelles propositions législatives. Cela fera suite aux résultats des évaluations en cours des cadres juridiques applicables à certains acteurs concernés par l'architecture antifraude et du règlement relatif à la protection des intérêts financiers de l'UE¹⁵, ainsi que de la directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE (ci-après la «directive PIF»)¹⁶.

2. L'architecture antifraude de l'UE et ses acteurs

La capacité de l'UE à lutter contre la fraude et les irrégularités a évolué au fil des ans et a été renforcée par de nouveaux acteurs, chacun contribuant à un effort concerté. Au niveau de l'UE, la responsabilité de la protection des intérêts financiers de l'Union a d'abord été confiée à l'Unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF) en 1988¹⁷, puis à l'OLAF. Plusieurs autres entités participant aux efforts de lutte contre la fraude ont depuis lors été progressivement mises en place afin d'améliorer l'efficacité du système de protection des intérêts financiers de l'UE.

Les principaux acteurs au niveau de l'UE dont les responsabilités sont pertinentes pour la lutte contre la fraude et qui forment ensemble l'architecture antifraude de l'UE sont les suivants:

¹⁴Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 1^{er} avril 2025, ProtectEU: une stratégie européenne de sécurité intérieure, COM(2025) 148.

¹⁵ Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JO L 312 du 23.12.1995, p. 1.

¹⁶ Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, JO L 198 du 28.7.2017, p. 29.

¹⁷ L'UCLAF était un groupe de travail créé au sein du Secrétariat général de la Commission européenne, qui a débouché sur la création de l'OLAF en 1999. Décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (JO L 136 du 31.5.1999, p. 20).

- Dans les institutions, organes et organismes, les ordonnateurs délégués sont responsables des dépenses régulières et de la bonne utilisation du budget de l'UE, conformément aux priorités politiques et aux modalités définies par les colégislateurs dans les programmes pluriannuels, en tenant également compte des recommandations du service d'audit interne. Ce faisant, ils doivent également détecter et prévenir les fraudes et les irrégularités ainsi que prendre des mesures administratives pour protéger le budget de l'UE et recouvrer les fonds de l'UE indûment dépensés, conformément aux dispositions pertinentes du règlement financier¹⁸. En vertu du règlement établissant la facilité pour la reprise et la résilience, la responsabilité première de la prévention, de la détection et de la correction de la fraude, de la corruption et des conflits d'intérêts incombe aux États membres. Les ordonnateurs délégués doivent fournir l'assurance que les États membres s'acquittent de cette obligation¹⁹. Dans le domaine des recettes, les ordonnateurs délégués veillent à ce que les États membres s'acquittent de leur responsabilité de mettre les ressources propres à la disposition du budget de l'UE en temps utile et de manière correcte.
- L'OLAF est chargé de mener des enquêtes administratives visant à protéger les intérêts financiers de l'UE contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale. L'OLAF exerce ses pouvoirs d'enquête (y compris les contrôles sur place) en toute indépendance, tant dans le domaine des dépenses que dans celui des recettes. Plusieurs règlements régissent ses enquêtes ainsi que sa coopération avec les autorités compétentes des États membres et d'autres acteurs de l'architecture antifraude²⁰. En outre, l'OLAF est le service chef de file de la Commission dans la conception et le développement d'une politique européenne de lutte contre la fraude²¹.

¹⁸ Règlement (UE, Euratom) n° 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2024 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte), JO L, 2024/2509, 26.9.2024.

¹⁹ Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, JO L 57 du 18.2.2021, p. 17.

²⁰ Ces règlements sont les suivants:

1. règlement (CE) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (le «règlement OLAF»);
2. règlement (UE, Euratom) n° 2016/2030 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 modifiant le règlement n° 883/2013 en ce qui concerne le secrétariat du comité de surveillance de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF);
3. règlement (UE, Euratom) n° 2020/2223 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 modifiant le règlement n° 883/2013 en ce qui concerne la coopération avec le Parquet européen et l'efficacité des enquêtes de l'Office européen de lutte antifraude;
4. règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités;
5. règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes; et
6. règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole.

²¹ La gouvernance au sein de la Commission européenne, Communication à la Commission du 24.6.2020, C(2020) 4240 final, p. 16.

- Depuis 2021, le Parquet européen²² fonctionne comme un bureau unique dans les États membres de l'UE participants²³, qui lui ont transféré le pouvoir d'enquêter, de poursuivre et de traduire en justice les auteurs d'infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, telles que définies dans la directive PIF (ci-après les «infractions PIF»), y compris la fraude, la corruption et le blanchiment d'argent, ainsi que la criminalité organisée, lorsque l'accent est mis sur les infractions PIF, conformément au règlement sur le Parquet européen. Le Parquet européen combine les efforts déployés au niveau de l'UE et au niveau national dans le cadre d'une approche unifiée de la lutte contre les infractions PIF.
- Eurojust²⁴ a été créée en 2002. Il s'agit d'une agence de l'UE qui sert de plateforme pour que les autorités judiciaires nationales puissent coopérer pour lutter contre la grande criminalité transfrontière, y compris la corruption. Elle soutient et coordonne les efforts déployés par les autorités nationales (des pays tiers et des États membres de l'UE) dans les enquêtes et les poursuites en matière de criminalité transnationale (par exemple, fraude, criminalité organisée et terrorisme).
- Europol²⁵ a commencé à fonctionner en 1999. Sa mission est d'aider les services répressifs des États membres de l'UE à prévenir et à combattre toutes les formes graves de criminalité internationale et organisée, la cybercriminalité et le terrorisme. Elle fournit une assistance analytique et opérationnelle à ces autorités et collabore avec des États partenaires non membres de l'UE et des organisations internationales afin de renforcer la coopération.
- En tant qu'auditeur externe de l'UE, la Cour des comptes examine tous les comptes de gestion de l'UE en vue de fournir au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance annuelle concernant la fiabilité des comptes et la légalité des opérations sous-jacentes. Ce faisant, elle fait également état d'irrégularités. En outre, la Cour adopte des rapports spéciaux et des examens sur un large éventail de domaines de dépenses et de politiques de l'UE.
- L'ALBC a été créée en 2024 pour prévenir le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Elle sera pleinement opérationnelle à partir du 1^{er} janvier 2028. Ses compétences lui permettront de soutenir la coordination opérationnelle des autorités nationales chargées de la surveillance ou de la production de renseignements financiers. En outre, l'ALBC s'est vu conférer des pouvoirs de surveillance directe, y compris la possibilité d'imposer des sanctions pécuniaires et des mesures administratives aux opérateurs et aux établissements financiers (y compris les banques) sous sa surveillance directe, afin de veiller à ce qu'ils appliquent correctement et systématiquement les règles de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces règles ont été remaniées et s'appliqueront dans l'ensemble de l'UE à partir de la mi-2027.

²² Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (le règlement sur le Parquet européen), JO L 283 du 31.10.2017, p. 1.

²³ Actuellement, tous les États membres participent au Parquet européen, à l'exception du Danemark, de l'Irlande et de la Hongrie.

²⁴ Règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil, PE/37/2018/REV/1, JO L 295 du 21.11.2018, p. 138.

²⁵ Décision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol), JO L 121 du 15.5.2009, p. 37).

- Le 17 mai 2023, la Commission a proposé la création d'une Autorité douanière de l'UE dans le cadre du paquet de réforme douanière²⁶. L'objectif est d'adopter, par l'intermédiaire de cette nouvelle autorité, une approche numérique plus centralisée, en ce qui concerne notamment la gestion des risques et les contrôles douaniers, afin de garantir une union douanière plus efficace, renforcée et à l'épreuve de la fraude, et de jouer un rôle clé dans la lutte contre la fraude aux frontières extérieures de l'UE.

La coopération entre les institutions de l'UE et les États membres, ainsi qu'entre les États membres eux-mêmes, est essentielle car la protection des intérêts financiers de l'UE relève de la responsabilité commune de l'UE et des autorités nationales. Les États membres sont responsables de l'adoption, de la mise en œuvre et de l'application des règles et procédures qui protègent efficacement les intérêts financiers de l'UE. Ils jouent également un rôle de premier plan et ont des obligations spécifiques dans la détection, le signalement et la lutte contre les activités frauduleuses portant atteinte au budget de l'UE. Par exemple, dans le domaine de la fiscalité, le réseau des États membres Eurofisc²⁷ a été créé en 2010 pour lutter contre la fraude transfrontière à la TVA. Son mandat couvre le traitement conjoint et l'analyse des données, la coordination des actions de suivi et l'accès aux données douanières sur les importations exonérées de TVA²⁸.

Le droit de l'Union prévoit une coopération loyale et efficace entre la Commission par l'intermédiaire de l'OLAF et les autorités compétentes des États membres, ainsi que le soutien de l'OLAF aux affaires pénales du Parquet européen ou leur complément par des enquêtes administratives. Un bon niveau de coopération a déjà été atteint entre les acteurs de la lutte contre la fraude. Il s'agit notamment de soutenir les affaires pénales du Parquet européen ou de les compléter par des enquêtes administratives, de coordonner les activités d'enquête des autorités des États membres, de fournir une assistance à ces autorités, de mener des enquêtes conjointes avec le soutien et la participation du Parquet européen, d'Europol, d'Eurojust, de l'OLAF²⁹ et des autorités des États membres, d'organiser des réunions opérationnelles et de procéder à un échange de vues annuel entre l'OLAF, le Parquet européen, Europol, Eurojust et la Cour des comptes avec le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

Il est devenu essentiel d'accorder une attention stratégique aux synergies et à l'optimisation des ressources, compte tenu à la fois de la diversité des mandats et des capacités des différents acteurs de la lutte contre la fraude et de l'ajout des nouveaux acteurs à l'architecture. Il est

²⁶ Voir notamment la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union et l'Autorité douanière de l'Union européenne, et abrogeant le règlement (UE) n° 952/2013, COM/2023/258 final. La proposition est désormais dans les mains des colégislateurs.

²⁷ Règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (refonte), JO L 268 du 12.10.2010, p. 1).

²⁸ Europol, Eurojust et Eurofisc se caractérisent toujours par l'«esprit intergouvernemental du troisième pilier» en ce sens qu'ils dépendent de la décision finale prise par les autorités nationales, qu'ils n'ont pas vocation à remplacer.

²⁹ Article 16 du règlement (EU, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil, JO L 248, p. 1.

essentiel que chaque entité puisse jouer son rôle dans un système fluide et efficace de prévention et de lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

3. Domaines prioritaires pour le réexamen de l'architecture antifraude

3.1 Mesures préventives renforcées

Des systèmes solides de prévention de la fraude pour les fonds de l'UE sont déjà en place et la Commission a pris des mesures pour les améliorer en permanence dans le cadre de sa stratégie de contrôle interne. En outre, le règlement financier de 2024³⁰ a introduit plusieurs innovations qui contribueront à renforcer encore la prévention et la détection, la correction et le suivi des irrégularités, y compris la fraude et la corruption, à partir du prochain CFP, notamment:

- plusieurs améliorations³¹ du **système de détection rapide et d'exclusion (EDES)**³² et l'extension de son champ d'application à la gestion partagée (et à la gestion directe avec les États membres) à compter du 1^{er} janvier 2028. L'EDES permet de détecter les opérateurs économiques frauduleux ou non fiables à un stade précoce et sur la base de faits allégués. Si une faute est établie, un opérateur économique peut être temporairement exclu du bénéfice des fonds de l'UE pour une durée maximale de cinq ans. Les cas EDES peuvent également, sous certaines conditions, donner lieu à l'imposition de sanctions financières. Les décisions sont enregistrées dans une base de données centrale accessible à l'ensemble des institutions, organes et organismes et autorités des États membres;
- l'utilisation obligatoire de l'outil unique d'exploration de données et de calcul du risque (Arachne +) à des fins d'audit et de contrôle à partir du 1^{er} janvier 2028. Les données collectées par toutes les autorités des États membres en ce qui concerne l'ensemble des fonds seront incluses dans un outil unique à l'échelle de l'UE. Cela renforcera les fonctions de contrôle et d'audit dans l'ensemble de l'UE et aidera les autorités nationales et les acteurs de l'architecture antifraude à prévenir, détecter, corriger et suivre la fraude, la corruption et les irrégularités, y compris les conflits d'intérêts et le double financement. L'utilisation d'Arachne + par les autorités de gestion restera volontaire, mais le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont convenus de réexaminer l'utilisation obligatoire d'Arachne + sur la base d'une évaluation de l'état de préparation de l'outil qui sera fourni par la Commission en 2027.

Les efforts de prévention de la fraude doivent se poursuivre et pourraient être encore renforcés. L'OLAF a acquis une expérience considérable et un vaste réseau de points de contact avec les États membres et les pays tiers, ainsi que dans l'élaboration de stratégies antifraude dans les États membres et les pays tiers. L'expertise inestimable de l'OLAF en matière de prévention de la fraude et de la corruption devrait être utilisée dans toute la mesure

³⁰ Règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2024 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte), JO L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>.

³¹ Parmi ces améliorations figurent une procédure accélérée, une présomption légale de notification, la possibilité d'exclure les bénéficiaires effectifs et quelques nouveaux cas de faute professionnelle grave pouvant entraîner l'exclusion.

³² L'EDES a été créé en 2016 comme l'un des instruments de protection des intérêts financiers de l'UE.

du possible par tous les acteurs de l'architecture antifraude. Ces acteurs devraient également être encouragés à recourir aux services de coordination antifraude (AFCOS), qui sont coordonnés par l'OLAF, pour renforcer la collaboration entre les organismes nationaux et de l'UE dans le domaine de la prévention de la fraude et de la corruption. L'échange d'informations au titre du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil devrait également être mieux utilisé pour renforcer l'assistance mutuelle entre les autorités administratives nationales dans le cadre de la prévention de la fraude³³.

La prévention de la fraude est particulièrement importante dans le **domaine des recettes, où il est peu probable que les autorités soient en mesure de récupérer auprès des auteurs les montants qu'ils ont éludés**. Il incombe aux États membres de recouvrer les montants perdus (en particulier la TVA et les droits de douane). Toutefois, la plupart des pertes ne peuvent pas être recouvrées par les autorités nationales (même lorsque les fraudeurs sont identifiés, poursuivis et condamnés) parce qu'ils organisent généralement leur insolvabilité ou leur faillite ou sont situés en dehors de la juridiction de l'UE. Les enquêtes administratives visent donc actuellement à détecter la fraude à un stade précoce, à coordonner les contrôles effectués par les autorités nationales afin de prévenir de nouvelles importations frauduleuses et à adopter des mesures de précaution pour protéger le budget de l'UE. Les enquêtes pénales dans ce domaine se concentrent en grande partie sur l'identification des réseaux criminels à l'origine de la fraude, l'arrêt de leurs activités, la perturbation des réseaux criminels et la prévention de futures activités frauduleuses et des pertes qui y sont liées.

Les **stratégies antifraude** sont essentielles pour lutter contre la fraude et la corruption d'une manière globale qui intègre des mesures tout au long du cycle antifraude, y compris la prévention. La stratégie antifraude de la Commission et son plan d'action ont été révisés en 2023. Le nouveau plan d'action comprend 44 actions relevant de 7 thèmes qui couvrent les priorités de la Commission en matière de lutte contre la fraude. La numérisation est le premier thème du plan et un quart des actions sont axées sur l'amélioration de l'utilisation des outils informatiques par la Commission et les États membres à des fins de lutte contre la fraude (par exemple Arachne, EDES et IMS³⁴). Le plan d'action prévoit également une plus grande coopération au sein de la Commission et avec les principaux partenaires extérieurs et la société civile, afin de protéger les financements de l'UE. Parmi les autres thèmes abordés figurent la FRR, la fraude douanière et le renforcement de la culture éthique et antifraude au sein de la Commission. La mise en œuvre du plan d'action est en cours. En outre, les services de la Commission et les agences exécutives disposent de stratégies sectorielles de lutte contre la fraude qui renforcent encore le cadre antifraude en place.

Afin de renforcer encore la prévention, des stratégies antifraude avec des plans d'action connexes pourraient également être mises en place au niveau national. Tous les États membres ne disposent pas actuellement de stratégies nationales de lutte contre la fraude et les stratégies

³³ Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole, JO L 82 du 22.3.1997, p. 1.

³⁴ Le système de gestion des irrégularités (IMS) est un système électronique dédié à la notification des irrégularités. Il a été élaboré et mis à la disposition des États membres et des pays bénéficiaires. L'IMS est géré dans le cadre du système d'information antifraude (AFIS) et est utilisé par 35 pays.

existantes ne suivent pas nécessairement une approche cohérente, ce qui peut entraîner des faiblesses et des lacunes dans l'approche globale de lutte contre la fraude.

3.2 Amélioration de la détection

La détection, le plus tôt possible, des irrégularités, de la fraude et d'autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union est une condition préalable nécessaire à la mise en œuvre effective du cycle antifraude, tant au niveau national qu'au niveau de l'UE.

a. Rapports

Au niveau national, les États membres ont la responsabilité principale de détecter et de signaler en temps utile la fraude et la corruption au Parquet européen aux fins d'enquêtes et de poursuites, et de signaler rapidement d'autres irrégularités à l'OLAF, en lui fournissant des données fiables sur les activités de fraude. Il s'agit d'une étape fondamentale pour que la Commission ait connaissance des informations indispensables sur les irrégularités et fraudes constatées ou présumées détectées dans les États membres. À cet égard, le prochain CFP est l'occasion de réexaminer la pertinence des procédures nationales de communication d'informations.

L'utilisation d'instruments existants, tels que le système IMS, OWNRES³⁵ et EDES (pour sa partie relative à la détection précoce), peut contribuer de manière significative à la poursuite de la diffusion des informations susceptibles de conduire à l'adoption des mesures préventives appropriées et à la détection précoce des cas de fraude.

En outre, la protection des lanceurs d'alerte constitue un outil puissant dans la lutte contre la fraude et la corruption. Elle peut jouer un rôle central en soutenant la transparence et l'obligation de rendre des comptes tant du gouvernement que des entreprises et mettre en lumière les activités frauduleuses qui autrement sont difficiles à détecter. La mise en œuvre effective de la directive sur les lanceurs d'alerte³⁶ peut contribuer à améliorer et à accélérer la détection des activités frauduleuses portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

b. Échange d'informations entre les acteurs de l'architecture antifraude

Eurojust et Europol renforcent la capacité de l'UE à lutter contre la fraude en assurant une coordination efficace entre les organes judiciaires et répressifs respectifs et en facilitant l'échange d'informations. Elles contribuent à surmonter les limites posées par les frontières nationales et les différents cadres juridiques, renforçant ainsi la réponse collective de l'UE à la fraude et à la corruption et entravant la capacité des auteurs à exploiter les disparités entre les systèmes nationaux. Il est essentiel qu'Europol et Eurojust renforcent leur collaboration afin de garantir une couverture complète de l'ensemble du processus de justice pénale, facilitant ainsi la transition des enquêtes sur les poursuites et les condamnations des criminels.

³⁵ La Commission a élaboré la base de données des ressources propres (OWNRES) en tant que système électronique destiné à faciliter la communication et le suivi des cas de fraude et d'irrégularités affectant les droits sur les ressources propres traditionnelles.

³⁶ Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des infractions au droit de l'Union, JO L 305 du 26.11.2019, p. 17.

La coopération et le partage de données et d'informations entre les acteurs de l'architecture antifraude sont essentiels à la détection. Compte tenu du volume croissant de données, tout mécanisme qui faciliterait l'échange d'informations, fondé sur des données cohérentes et harmonisées, pourrait être utile. Dans la mesure du possible, cet échange pourrait se faire en temps réel et sur une base interopérable, dans le respect des règles de protection des données, afin d'améliorer l'efficacité du partage d'informations et de faciliter une action coordonnée et en temps utile de la part de tous les acteurs concernés. Par exemple, un partage immédiat d'informations pouvant donner lieu à une action est essentiel pour faciliter le signalement des soupçons d'infractions au Parquet européen dans les meilleurs délais³⁷. Un autre exemple est que les données collectées par l'OLAF au cours des enquêtes sur la fraude douanière peuvent être utiles à Europol dans ses travaux sur la lutte contre le contournement des mesures restrictives de l'UE (sanctions).

c. Utilisation des nouvelles technologies et de l'IA, analyse des données et partage de renseignements

Les fraudeurs utilisent les nouvelles technologies pour trouver de nouveaux moyens de commettre des fraudes. Toutefois, l'IA et les nouveaux outils informatiques peuvent également aider les acteurs de l'architecture antifraude à intensifier la lutte contre la fraude. La capacité de ces outils à analyser de grandes quantités de données peut être particulièrement utile pour détecter la fraude à un stade précoce.

En ce qui concerne **la prévention et la détection**, les principales questions que le réexamen de l'architecture antifraude pourrait étudier sont les suivantes:

- Comment faire en sorte que tous les acteurs prennent les mesures appropriées (y compris le partage des informations nécessaires) dès que possible, tant au niveau national qu'au niveau de l'Union, afin de renforcer les capacités de prévention et de détection de la fraude dans l'ensemble de l'UE?
- Comment garantir un accès rapide aux informations pouvant donner lieu à une action sur les irrégularités et les fraudes signalées, y compris parmi les organismes d'enquête indépendants de l'UE?
- Quelles modifications législatives sont nécessaires pour faciliter l'accès de tous les acteurs de l'architecture antifraude aux données pertinentes, au partage d'informations et à la mise en commun du soutien technique, en s'appuyant sur les points forts de chaque acteur de l'architecture et sous réserve de garanties appropriées en matière de procédure et de protection des données?
- Comment les stratégies nationales antifraude peuvent-elles renforcer la lutte contre la fraude?
- Comment assurer le signalement efficace par les États membres des cas présumés d'irrégularités et de fraude (IMS, OWNRES) et leur utilisation à des fins de prévention et de détection?

³⁷ Voir l'article 24 du règlement sur le Parquet européen.

- Comment tirer parti de l'utilisation, par les États membres et les acteurs de l'architecture antifraude, de nouveaux outils d'IA, ainsi que des outils existants tels que l'EDES et Arachne +, afin d'accroître le niveau de prévention et de détection?

3.3 Amélioration des capacités d'enquête et de poursuites

a. A. Capacités de partage de données, d'analyse opérationnelle et de criminalistique au cours de la phase d'enquête

Il existe un potentiel important de collecte, de partage et d'analyse des données disponibles dans les outils numériques des acteurs de l'architecture antifraude concernée, y compris avec l'utilisation de l'IA. Ce potentiel est toutefois limité par les différences dans la manière dont les États membres utilisent et échangent des informations. De telles divergences peuvent se produire à différents stades de la chaîne antifraude, mais ont toujours des conséquences importantes au cours de la phase d'enquête.

Les acteurs de l'architecture antifraude peuvent déjà accéder à leurs bases de données respectives, mais les conditions dans lesquelles cet accès et ce partage de données ont lieu peuvent encore être améliorées. Par exemple, il peut être utile de créer, sous certaines conditions et sous réserve de garanties appropriées en matière de procédure et de protection des données, des règles spécifiques permettant à l'OLAF et au Parquet européen d'échanger des informations avec Eurofisc et de leur donner un accès centralisé, au niveau de l'UE, à certaines informations en matière de TVA afin qu'ils puissent enquêter sur d'éventuelles fraudes ou irrégularités liées à la TVA.

Un autre domaine dans lequel de meilleures synergies peuvent être établies concerne l'utilisation de l'expertise. Tous les acteurs de l'architecture antifraude utilisent des capacités d'analyse internes et/ou une expertise criminalistique pour mener à bien leur travail. Dans le contexte des contraintes de ressources pour l'administration de l'UE, des arrangements administratifs appropriés pourraient être mis en place pour permettre la mise en commun de l'expertise existante et le renforcement de capacités communes pour des enquêtes antifraude modernes associant différents acteurs de l'architecture antifraude.

Parmi les acteurs de l'architecture antifraude de l'UE, l'OLAF et Europol disposent d'une expérience unique de longue date en matière de criminalistique et d'analyse opérationnelle. Europol facilite déjà l'échange d'informations entre les services répressifs, y compris la police et les douanes. Sans préjuger des résultats de l'évaluation en cours, un rôle accru d'Europol comme acteur clé de l'UE pour l'analyse des données et l'acquisition criminalistique pourrait être envisagé dans le cadre du réexamen de l'architecture antifraude et dans le contexte de la mise à jour du mandat d'Europol, annoncée dans ProtectEU — la stratégie européenne de sécurité intérieure³⁸. En outre, une coopération étroite et un échange d'informations entre les

³⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 1^{er} avril 2025, ProtectEU: une stratégie européenne de sécurité intérieure, COM(2025) 148.

acteurs de l'architecture antifraude pourraient également permettre un suivi des indices d'autres infractions graves, qui pourraient apparaître dans le cadre d'enquêtes sur des fraudes.

Enfin, la plateforme des données douanières de l'UE, gérée par la nouvelle Autorité douanière de l'UE³⁹, fournira une réserve de données en temps réel sur les flux douaniers et une capacité accrue d'analyse des données qui permettra une meilleure gestion des risques et des contrôles douaniers aux frontières extérieures.

b. Renforcement de la complémentarité et de la coordination entre le Parquet européen et l'OLAF

Compte tenu de l'objectif commun du Parquet européen et de l'OLAF de protéger le budget de l'Union, le règlement sur le Parquet européen interdit expressément les enquêtes administratives parallèles par l'OLAF sur les mêmes faits que ceux faisant l'objet d'une enquête pénale par le Parquet européen, tandis que le législateur de l'Union a clairement indiqué que le Parquet européen et l'OLAF devraient établir et maintenir une coopération étroite visant à assurer la complémentarité de leurs mandats respectifs et à éviter les doubles emplois. Le règlement sur le Parquet européen précise que le Parquet européen peut demander à l'OLAF «de soutenir ou compléter» les activités du Parquet européen, y compris en menant des enquêtes administratives⁴⁰. Le règlement OLAF modifié par la suite a qualifié ces enquêtes administratives d'«enquêtes complémentaires», bien qu'elles ne comportent pas toujours des activités d'enquête, ce qui fournit à l'OLAF un cadre juridique spécifique lui permettant de les mener et de coopérer avec le Parquet européen.

Le soutien de l'OLAF au Parquet européen et les enquêtes complémentaires se reflètent également dans l'arrangement de travail entre l'OLAF et le Parquet européen⁴¹, qui dispose qu'«ils devraient viser à faciliter la collecte d'informations pertinentes en vue de l'adoption de mesures conservatoires ou de la conduite de mesures financières, disciplinaires ou administratives». Des enquêtes et des activités complémentaires de l'OLAF peuvent être nécessaires, en particulier dans les situations suivantes: i) le délai de prescription applicable à l'infraction pénale faisant l'objet d'une enquête du Parquet européen constitue un obstacle concret au recouvrement effectif; ii) il est nécessaire de prendre des mesures administratives conservatoires et, dans la mesure du possible, d'engager des actions de recouvrement à un stade

³⁹ Voir la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union et l'Autorité douanière de l'Union européenne, et abrogeant le règlement (UE) n° 952/2013, COM(2023) 258 final.

⁴⁰ Voir l'article 101, paragraphe 3, du règlement sur le Parquet européen. Au cours d'une enquête menée par le Parquet européen, celui-ci peut demander à l'OLAF, conformément au mandat de ce dernier, de soutenir ou compléter l'action du Parquet européen, notamment par: a) la fourniture d'informations, d'analyses (y compris d'analyses criminalistiques), d'un service d'expertise et d'un support opérationnel; b) la facilitation de la coordination d'actions spécifiques menées par les autorités administratives nationales compétentes et les organes de l'Union; c) la conduite d'enquêtes administratives. Voir également l'article 12 *sexies* du règlement OLAF («Soutien de l'Office au Parquet européen»), qui dispose ce qui suit: «1. Au cours d'une enquête menée par le Parquet européen, et à la demande de ce dernier conformément à l'article 101, paragraphe 3, du règlement (UE) 2017/1939, l'Office, conformément à son mandat, soutient ou complète l'action du Parquet européen, notamment par: a) la fourniture d'informations, d'analyses (y compris d'analyses criminalistiques), d'un service d'expertise et d'un support opérationnel; b) la facilitation de la coordination d'actions spécifiques menées par les autorités administratives nationales compétentes et les organes de l'Union; c) la conduite d'enquêtes administratives.

⁴¹ Point 6.2 de l'arrangement de travail entre l'Office européen de lutte antifraude et le Parquet européen, 5 juillet 2021:

https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPO_OLAF.pdf.

précoce, dans l'attente de l'enquête pénale du Parquet européen; (iii) il existe une menace pour le budget de l'Union en raison du préjudice découlant de l'infraction pénale présumée; iv) il existe des motifs raisonnables de penser que des recommandations pourraient être nécessaires ou justifiées pour prendre des mesures disciplinaires ou administratives (y compris des recommandations visant à renvoyer l'affaire à l'instance chargée de l'EDES); et v) il existe des preuves d'irrégularité non frauduleuse.

Toutefois, le recours aux enquêtes administratives complémentaires est resté assez limité jusqu'à présent⁴², bien que les deux types d'enquêtes (pénales et administratives) soient essentiels et contribuent à protéger pleinement le budget de l'UE et à prévenir ou limiter le préjudice. Par exemple, pour assurer une protection efficace du budget de l'UE, des mesures administratives adéquates doivent être prises dès que possible afin de préserver les fonds déjà versés et d'éviter que d'autres fonds ne soient indûment dépensés, y compris des mesures EDES. En utilisant pleinement tous les outils disponibles, tout en veillant à ce qu'il n'y ait pas de double emploi entre les enquêtes pénales et administratives, l'UE peut mieux protéger ses intérêts financiers et promouvoir un environnement financier transparent, responsable et durable.

Il convient donc d'envisager des moyens concrets de renforcer la coopération et la complémentarité entre le Parquet européen et l'OLAF (ainsi qu'avec d'autres acteurs de l'architecture antifraude) afin d'éviter le risque d'actions non coordonnées, d'assurer la délimitation la plus claire possible de leurs rôles respectifs, et de formaliser les conditions dans lesquelles différentes activités sont menées.

c. Amélioration du soutien aux poursuites

Le Parquet européen est compétent pour enquêter, poursuivre et traduire en justice les auteurs d'infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, comme le prévoit la directive PIF, conformément au règlement sur le Parquet européen.

À la lumière de l'expérience acquise, certaines améliorations pourraient s'avérer nécessaires, tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, pour que les activités du Parquet européen soient plus efficaces. Au niveau national, des services répressifs dédiés et spécialisés pourraient soutenir plus efficacement le Parquet européen, en particulier dans des domaines tels que les douanes, la fraude fiscale et la criminalité financière. Au niveau de l'UE, une coopération accrue avec Europol en ce qui concerne l'analyse des risques et le soutien opérationnel, et avec Eurojust en ce qui concerne le fonctionnement des équipes communes d'enquête (ECE), permettrait un soutien accru au Parquet européen, en particulier dans les affaires transfrontières. En outre, un système semi-automatisé de concordance/non-concordance adapté au Parquet européen, à Eurojust, à Europol et à l'OLAF qui, tout en respectant les garanties de procédure et les mandats de chacun des organes et agences, pourrait améliorer la détection précoce des schémas criminels transfrontières et faciliter la coopération.

⁴² Voir la comparaison entre les enquêtes complémentaires et l'activité d'enquête globale des deux offices: après 3,5 années de coopération opérationnelle, l'OLAF et le Parquet européen ont travaillé ensemble sur quelque 136 enquêtes (le Parquet européen avait mené 1 927 enquêtes actives au 31 décembre 2023).

En ce qui concerne **le partage de données et les capacités d'analyse/criminalistique, les enquêtes et les poursuites**, les questions clés que le réexamen de l'architecture anti-fraude pourrait étudier sont les suivantes:

- comment les enquêtes pénales menées par le Parquet européen pourraient-elles être complétées, le cas échéant, par des enquêtes administratives menées par l'OLAF de manière plus efficace, en vue d'établir une base solide pour l'adoption rapide par la Commission de mesures administratives, y compris des mesures conservatoires et/ou de recouvrement?
- comment pourrait-on améliorer l'accès aux données pertinentes concernant les soupçons de fraude ou de criminalité financière portant atteinte aux intérêts de l'UE?
- comment pourrait-on améliorer l'accès et la transmission en temps utile des informations pertinentes entre les acteurs de l'architecture antifraude?
- comment tirer parti de l'utilisation des nouvelles technologies et de l'IA pour accroître l'efficacité des acteurs de l'architecture antifraude?
- comment l'efficacité des enquêtes et des poursuites relatives aux infractions PIF pourrait-elle être améliorée au niveau national et au niveau de l'UE?

3.4 Vers un processus de recouvrement plus efficace pour le budget de l'UE

Le processus de recouvrement repose sur les États membres (en particulier pour le volet des recettes) et sur les institutions, organes et organismes (pour le volet des dépenses). Il s'agit d'un processus complexe qui nécessite une coopération non seulement au sein de la Commission, mais aussi avec un certain nombre d'autres acteurs (y compris des organismes d'enquête indépendants tels que l'OLAF et le Parquet européen et les autorités nationales compétentes)⁴³. La création du Parquet européen a considérablement renforcé l'architecture antifraude globale et ses activités en matière de poursuites ont donné des résultats en ce qui concerne les mises en accusation, les condamnations et la confiscation des avoirs, bien que, dans le cadre juridique actuel, le Parquet européen ne joue qu'un rôle limité dans le processus de recouvrement. La jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne⁴⁴ relative au règlement PIF⁴⁵ et au règlement financier fournit les bases juridiques pour la mise au point d'outils supplémentaires de recouvrement, y compris auprès de personnes physiques responsables de la fraude, au moyen de décisions administratives. Dans l'ensemble, comme la

⁴³ Ce n'est pas toujours le cas. Au cours des négociations en vue de la révision du règlement financier de 2024, le Conseil a refusé d'accorder à la Commission le droit d'utiliser le mécanisme d'assistance mutuelle que les États membres appliquent entre eux pour recouvrer les dettes nationales depuis de nombreuses années. Cela retarde le processus de recouvrement parce qu'il oblige la Commission à trouver elle-même les informations essentielles dont elle a besoin (par exemple, sur l'identité, la solvabilité, l'adresse ou les actifs du débiteur) pour recouvrer les fonds.

⁴⁴ Arrêts du 26 septembre 2024 dans les affaires jointes C-160/22 P et 161/22 P, Commission/HB; du 4 octobre 2024 dans l'affaire C-721/22 P, Commission/PB; et du 29 février 2024 dans l'affaire C-437/22, Eesti Vabariik.

⁴⁵ Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JO L 312 du 23.12.1995, p. 1.

Cour des comptes l'a également relevé⁴⁶, de nouvelles améliorations sont nécessaires pour accroître l'efficacité du processus de recouvrement pour le budget de l'UE.

a. Recettes

En ce qui concerne les recettes, les États membres sont responsables au premier chef de la constatation et de la perception des droits de douane, qui sont appelés ressources propres traditionnelles (RPT) et qui financent directement le budget de l'UE. Par conséquent, les États membres sont tenus de mettre en place des systèmes de contrôle adéquats pour veiller à ce que leurs autorités douanières nationales effectuent leurs contrôles douaniers de manière appropriée. Les autorités douanières nationales jouent un rôle crucial dans l'architecture antifraude, agissant en tant que première ligne de défense contre les activités illégales qui ont une incidence sur les intérêts financiers de l'UE. Dans le CFP actuel (2021-2027), les États membres conservent une part de 25 % du total des droits de douane perçus. Le préjudice financier estimé par le Parquet européen et l'OLAF dans ce domaine est principalement lié à la fraude douanière, qui se traduit par une perception plus faible des droits de douane et, par conséquent, par le fait que les RPT correspondantes mises à la disposition du budget de l'Union sont inférieures à ce qui est dû. Étant donné que les recouvrements auprès des importateurs frauduleux tendent à être limités, les enquêtes administratives visent principalement à détecter la fraude à un stade précoce, en coordination avec les États membres, afin de faciliter l'adoption de mesures conservatoires visant à protéger le budget de l'UE.

En outre, la nouvelle Autorité douanière de l'UE permettra une coordination supplémentaire de la gestion des risques au niveau de l'UE, tout en intégrant les résultats des fraudes constatées dans les actions futures, par exemple par l'intermédiaire de la future plateforme des données douanières de l'UE.

En ce qui concerne la TVA, la ressource propre fondée sur la TVA à laquelle l'UE a droit est calculée sur la base de la TVA effectivement perçue par les États membres. Par conséquent, tout manque à gagner dans la perception de la TVA réduit non seulement les recettes des États membres, mais aussi les ressources propres TVA pour le budget général de l'UE, ce qui a des conséquences sur le niveau de la ressource RNB pour tous les États membres⁴⁷. De plus, une part importante du préjudice lié à la TVA provient de la fraude à la TVA transfrontière, souvent commise dans le cadre d'organisations criminelles. Il est possible d'y remédier de manière plus efficace et efficiente grâce à une coopération plus étroite entre les États membres et les institutions et organes de l'UE (Parquet européen, OLAF, Commission, etc.) et une coopération plus étroite dans le domaine judiciaire, y compris avec les pays tiers et les organisations internationales, en s'appuyant sur les nombreux arrangements administratifs conclus par l'OLAF qui améliorent considérablement la coopération administrative transnationale et facilitent l'accès à l'information et le soutien que peut apporter Eurojust. En outre, Eurofisc continuera de jouer un rôle central dans la lutte contre la fraude à la TVA.

⁴⁶ Rapport spécial 7/2024 de la Cour des comptes européenne — La Commission européenne et le recouvrement des dépenses irrégulières.

⁴⁷ Voir, à cet effet, arrêt dans l'affaire C-617/10, *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, point 34 et jurisprudence citée.

b. Dépenses

Les recommandations financières émises par l'OLAF entre 2012 et 2023 montrent que les taux de recouvrement dépendent de variables différentes (par exemple, le mode de gestion budgétaire et la complexité juridique des cas individuels).

Le volet des dépenses couvre les modes de gestion directe, indirecte et partagée. En gestion directe, les enseignements tirés des recommandations de l'OLAF ont déjà conduit la Commission à adopter, le 6 février 2024, une stratégie institutionnelle renforcée pour la gestion des débiteurs de la Commission. Cette stratégie vise un recouvrement plus important et plus rapide et poursuit un double objectif:

- combler l'écart entre les montants recommandés par l'OLAF à des fins de recouvrement et les montants à recouvrer⁴⁸, grâce à une meilleure interaction entre l'OLAF et les ordonnateurs délégués, et
- combler l'écart entre les montants constatés et recouverts en renforçant le mécanisme de suivi interne de la Commission pour le suivi des recommandations de l'OLAF.

Les recouvrements pour le budget de l'UE doivent encore s'améliorer. Il convient donc de poursuivre la réflexion sur la manière de garantir effectivement, dans la pratique, que le budget de l'Union obtient réparation du préjudice qu'il a subi.

À la demande de la Commission, le Parquet européen a accepté de réviser ses modèles de notification afin de transmettre aux ordonnateurs délégués les informations en temps utile, détaillées et susceptibles d'action nécessaires pour prendre les mesures appropriées afin de protéger les intérêts financiers de l'UE⁴⁹.

Sans préjudice d'éventuelles modifications législatives, la Commission envisage également des mesures à court terme pour améliorer le contrôle interne des recommandations de l'OLAF et le suivi des notifications du Parquet européen⁵⁰, en vue d'améliorer la pratique.

La protection des intérêts financiers de l'Union ne serait pas complète sans la nécessaire complémentarité entre i) l'efficacité des enquêtes et des poursuites relatives aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, et ii) les mesures de recouvrement et les mesures administratives/conservatoires prises tant au niveau de l'UE qu'au niveau national (par exemple l'exclusion du futur financement de l'UE et l'indemnisation du préjudice causé au budget de l'UE par une action civile). Cette complémentarité est requise par les traités et le règlement financier⁵¹.

Une dissuasion efficace n'est pas possible sans une combinaison d'enquêtes pénales rapides, de condamnations définitives, de mesures administratives adoptées par les ordonnateurs

⁴⁸ L'ordonnateur du service qui reçoit la recommandation de l'OLAF (en matière douanière, les autorités de l'État membre concerné) peut rejeter la recommandation de l'OLAF en tout ou en partie. Le montant à recouvrer est donc le montant final dont le bénéficiaire de la recommandation demandera le recouvrement ou, dans le cas de la gestion partagée, demandera d'exclure du financement de l'UE.

⁴⁹ Des modèles révisés sont annexés à l'accord du 2 juin 2021 établissant les modalités de coopération entre la Commission et le Parquet européen. Elles s'appliquent depuis novembre 2024.

⁵⁰ Ces actions pourraient comprendre la désignation d'un service de la Commission chargé d'aider les ordonnateurs délégués à prendre rapidement des mesures conservatoires et à prendre des mesures de recouvrement en temps utile, et le renforcement de la coopération entre les services concernés et les outils de compte rendu.

⁵¹ Voir l'article 325 du TFUE et les articles 129 et 138 du règlement financier.

délégués, y compris des mesures conservatoires, des sanctions imposées par des juridictions ou des autorités administratives et des recouvrements efficaces.

Afin de rendre le processus de recouvrement plus efficace, les principales questions que la révision de l'architecture antifraude pourrait étudier sont les suivantes:

- comment protéger le budget de l'UE en veillant à ce que les ordonnateurs délégués puissent adopter des mesures conservatoires et de recouvrement et obtenir effectivement et en temps utile une indemnisation du préjudice causés aux intérêts financiers de l'Union?
- comment faciliter les recouvrements vers le budget de l'Union, notamment par le transfert des produits des procédures d'insolvabilité et des avoirs saisis et confisqués à la suite des enquêtes du Parquet européen, y compris en tirant parti du rôle du Parquet européen dans les procédures pénales pour soutenir le recouvrement de ces avoirs en faveur du budget de l'Union?
- Comment les mesures de dissuasion prises par les acteurs de l'architecture antifraude peuvent-elles être encore renforcées?

3.5 Améliorer la gouvernance de l'architecture antifraude

Dans son rapport CONT, la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen a plaidé en faveur d'une gouvernance de l'architecture antifraude plus mesurable et davantage axée sur les résultats, d'un déploiement plus efficace des ressources adéquates et de leur utilisation plus efficiente, d'une approche plus globale de la présentation d'informations dans le cadre du rapport PIF, et d'un renforcement de la coordination et de la coopération entre les acteurs de l'architecture antifraude⁵².

Le réexamen de l'architecture antifraude tiendra compte des résultats des évaluations pertinentes en cours et s'appuiera sur les travaux de tous les acteurs de l'architecture. Sur cette base, le réexamen tiendra compte de leurs mandats ainsi que de leur complémentarité et de leur coordination, et garantira une meilleure intégration de l'architecture antifraude.

Avec le cadre juridique actuel, les acteurs de l'architecture antifraude ont leur propre ensemble d'obligations de rendre compte de leurs activités de lutte contre la fraude. Cela a entraîné des différences dans les approches individuelles en matière de coopération et de compte rendu. L'absence d'approche cohérente empêche de disposer d'une vue d'ensemble claire de la manière dont la protection des intérêts financiers de l'UE est assurée par les différentes actions menées dans l'ensemble de l'architecture antifraude.

En ce qui concerne la **gouvernance de l'architecture antifraude**, les principales questions que le réexamen de l'architecture pourrait étudier sont les suivantes:

⁵² Rapport sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – lutte contre la fraude – rapport annuel 2023, 1^{er} avril 2025, Parlement européen, commission du contrôle budgétaire, membre rapporteur: Gilles Boyer, points 3, 4, 6 et 7.

- comment améliorer la coordination de tous les acteurs concernés, notamment en ce qui concerne la présentation d'informations sur les mesures prises pour protéger les intérêts financiers de l'UE?
- est-il nécessaire de définir un ensemble commun d'indicateurs afin de garantir la cohérence des rapports et d'obtenir une vue d'ensemble plus claire de la manière dont les acteurs de l'architecture antifraude protègent collectivement les intérêts financiers de l'Union, dans le cadre de leurs mandats respectifs?
- comment renforcer le dialogue stratégique et opérationnel régulier et l'échange de bonnes pratiques, ainsi que le suivi de la mise en œuvre des mesures à prendre dans le cadre du réexamen de l'architecture antifraude?

4. Conclusions: voie à suivre

Le présent livre blanc propose quelques pistes à explorer pour le réexamen de l'architecture antifraude et de ses domaines d'action. La Commission invite les parties prenantes traditionnelles (Parlement européen, Conseil et Cour des comptes) ainsi que tous les acteurs de l'architecture antifraude à contribuer à la réflexion sur la base des orientations et des questions susmentionnées. Cela permettra de tenir compte de ces points de vue ainsi que des résultats des évaluations en cours des cadres juridiques applicables à certains acteurs pertinents de l'architecture antifraude (par exemple Eurojust, Europol, le Parquet européen et l'OLAF) et des rapports sur la directive PIF.

Les résultats du réexamen de l'architecture antifraude seront présentés dans une communication de la Commission en 2026. Elle peut être accompagnée, le cas échéant, d'éventuelles propositions législatives relatives aux règlements OLAF, sur le Parquet européen, Eurojust, Europol ou Eurofisc et à la directive PIF. Il pourrait s'agir d'une occasion unique de garantir une architecture antifraude plus cohérente, assortie de réponses simplifiées et opérationnelles en réponse aux questions mentionnées dans le présent livre blanc et en phase avec le nouveau CFP. Certaines de ces questions nécessitent une analyse plus approfondie dans le cadre des évaluations en cours. La Commission propose par conséquent de faire avancer le débat sur l'avenir de l'architecture antifraude de l'UE dans ce contexte.