

Instances de l'UE chargées de lutter contre la fraude

Des mandats clairement définis, mais des échanges d'informations et une supervision de la Commission toujours insuffisants



Table des matières

Points

01 - 15 | Principaux messages 01

01 - 06 | Pourquoi ce thème est-il important?

07 - 15 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

16 - 76 | Nos observations en détail 02

16 - 28 | Les mandats des instances qui réalisent les enquêtes sur des cas de fraude sont clairement définis et ne se chevauchent pas

29 - 60 | Les procédures de signalement et de traitement des allégations de fraude augmentent la charge administrative et limitent les possibilités de prendre des mesures de protection supplémentaires

32 - 38 | L'absence d'uniformisation des obligations en matière de signalement des cas de fraude se traduit par des doubles signalements

39 - 47 | Avec le système actuel, l'évaluation de toutes les allégations de fraude par le Parquet européen n'est pas garantie

48 - 60 | Le Parquet européen et l'OLAF n'échangent guère d'informations, ce qui limite les possibilités de prendre des mesures administratives complémentaires pour protéger le budget de l'UE

61 - 76 | La Commission n'a pas d'aperçu complet des incidences financières des enquêtes en matière de fraude pour le budget de l'UE

62 - 66 | Les données relatives au signalement des cas de fraude font apparaître des écarts, qui ne sont pas analysés

67 - 71 | Les résultats des enquêtes du Parquet européen et de l'OLAF ne sont pas comparables

72 - 76 | La Commission ne dispose pas d'informations complètes sur les incidences financières des décisions des juridictions nationales pour le budget de l'UE

Annexe

Annexe I – À propos de l'audit

Abréviations, sigles et acronymes

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

L'équipe d'audit

01 Principaux messages

Pourquoi ce thème est-il important?

01 L'UE et ses États membres ont le devoir de combattre la fraude ainsi que toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union¹, qui recouvrent l'ensemble de ses recettes, de ses dépenses et de ses avoirs². Toute violation du droit pouvant porter préjudice au budget de l'UE constitue une «irrégularité». Les infractions pénales susceptibles de nuire aux intérêts financiers de l'UE (les «infractions PIF») comprennent la fraude, la corruption active et passive, le détournement et le blanchiment de capitaux. Dans un souci de simplification, nous englobons les allégations, les activités illégales et les cas de fraude avérée sous le terme «fraude» dans le présent rapport.

¹ Article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

² Article 2, paragraphe 1, de la directive (UE) 2017/1371 (directive PIF).

- 02** Dans le contexte de l'UE, les infractions PIF présumées font l'objet d'enquêtes pénales menées par le Parquet européen³. Ces enquêtes peuvent déboucher sur des sanctions judiciaires infligées par les juridictions nationales et sur des dispositions administratives destinées à dédommager les victimes. De son côté, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)⁴ effectue des enquêtes administratives destinées à lutter contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale, qui ne doivent pas empiéter sur le pouvoir des parquets d'initier et de mener des enquêtes pénales. Les organismes nationaux ou de l'UE qui gèrent le budget européen peuvent ainsi prendre des mesures supplémentaires pour compenser les pertes subies, le cas échéant.
- 03** Au sein de l'architecture antifraude de l'UE, l'OLAF a la haute main sur les enquêtes administratives, tandis que le Parquet européen est chargé des enquêtes pénales. L'un et l'autre doivent préserver la confidentialité des données relatives à leurs enquêtes. Ils peuvent tous les deux bénéficier de l'assistance de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust)⁵ et de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol)⁶. Le *tableau 1* présente les responsabilités du Parquet européen, de l'OLAF, d'Eurojust et d'Europol.

³ Article 86 du [TFUE](#) et [règlement \(UE\) 2017/1939 du Conseil](#) (règlement sur le Parquet européen), modifié en dernier lieu par le [règlement délégué \(UE\) 2020/2153 de la Commission](#).

⁴ [Règlement \(UE, Euratom\) n° 883/2013](#) (règlement OLAF), modifié par le [règlement \(UE, Euratom\) 2020/2223](#), et [communication à la Commission](#) intitulée «[La gouvernance au sein de la Commission européenne](#)» – Section 3.7.2 «[Lutte contre la fraude: Office européen de lutte antifraude \(OLAF\)](#)».

⁵ Article 85 du [TFUE](#) et [règlement \(UE\) 2018/1727](#) (règlement Eurojust), modifié en dernier lieu par le [règlement \(UE\) 2023/2131](#).

⁶ Article 88 du [TFUE](#) et [règlement \(UE\) 2016/794 \(règlement Europol\)](#), modifié en dernier lieu par le [règlement \(UE\) 2022/991](#).

Tableau 1 | Architecture antifraude de l'UE: rôles et responsabilités des différentes instances

 PARQUET EUROPÉEN	 OFFICE EUROPÉEN DE LUTTE ANTIFRAUDE		
Mandat pénal	Mandat administratif	Coopération judiciaire	Coopération policière
Responsabilité de la protection des intérêts financiers de l'Union (PIF)			Appui à la lutte contre les formes graves de criminalité*, y compris en matière de PIF
<ul style="list-style-type: none"> Mène des enquêtes pénales (infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union)**. Engage des poursuites devant les juridictions des États membres participants. Informe les responsables de la gestion des dépenses et des recettes de l'UE, et leur permet ainsi de prendre des mesures administratives. 	<ul style="list-style-type: none"> Effectue des enquêtes administratives, y compris des enquêtes complémentaires sur les cas de fraude, de corruption et d'autres activités illégales (irrégularités comprises) portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Adresse des recommandations de mesures visant à protéger le budget de l'UE aux responsables de la gestion des dépenses et des recettes de l'Union. Conçoit et élabore la politique antifraude européenne (responsabilité qui relève au premier chef de ce service de la Commission). 	<ul style="list-style-type: none"> Soutient la coopération entre les autorités judiciaires nationales et/ou entre ces autorités et le Parquet européen dans le cadre des enquêtes et des poursuites relatives à des infractions graves lorsqu'au moins deux États membres de l'UE, ou un État membre de l'UE et un pays tiers, sont concernés par ces infractions (y compris celles portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union) ou par la criminalité organisée. 	<ul style="list-style-type: none"> Appuie et renforce l'action des autorités compétentes des États membres et leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave (y compris celle portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union) affectant au moins deux États membres, du terrorisme et d'autres formes de grande criminalité ou de criminalité organisée portant atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que dans la lutte contre ceux-ci.
<ul style="list-style-type: none"> Signale aux autorités judiciaires nationales les allégations d'infractions qui ne relèvent pas de sa compétence. Transmet à l'OLAF les allégations d'activités non criminelles et les résultats de ses enquêtes, et l'informe de la possibilité de recourir à des mesures administratives. 	<ul style="list-style-type: none"> Signale au Parquet européen les allégations d'activités criminelles en lien avec la PIF. Fournit des informations, des analyses (y compris des analyses criminalistiques), un service d'expertise et un support opérationnel au Parquet européen. 	<ul style="list-style-type: none"> Fournit un soutien lors des demandes d'entraide judiciaire à des États membres qui ne participent pas au Parquet européen ou à des pays tiers, facilite la constitution des équipes conjointes d'enquête auxquelles participe le Parquet européen et apporte un appui durant la phase opérationnelle. Facilite les réunions de coordination, met en place des centres de coordination auxquels participe le Parquet européen ou apporte un soutien aux centres opérationnels de celui-ci. 	<ul style="list-style-type: none"> Fournit une analyse du renseignement criminel, ainsi qu'un soutien opérationnel et un appui à la coordination lors des enquêtes du Parquet européen. Partage, au niveau de l'UE, des données relatives aux infractions relevant de la compétence du Parquet européen, de l'OLAF ou d'Eurojust. Fournit une plateforme de coopération au niveau de l'UE, y compris avec les parties privées qui soutiennent la lutte contre la criminalité.

* Les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union sont une des 30 formes graves de criminalité énumérées à l'annexe I du [règlement Eurojust](#) et du [règlement Europol](#).

** Articles 3, 4 et 5 de la [directive PIF](#).

- 04** L'audit objet du présent rapport a visé à déterminer si, dans l'architecture antifraude de l'UE, les mandats du Parquet européen, de l'OLAF, d'Eurojust et d'Europol en ce qui concerne leurs responsabilités en matière de lutte contre la fraude et le soutien qu'ils s'apportent mutuellement sont clairement définis. Nous avons en particulier analysé les échanges d'informations entre le Parquet européen et l'OLAF avant et pendant les enquêtes sur des cas de fraude et, dans ce cadre, leur capacité à exercer leurs pouvoirs avec efficience. Nous nous sommes également penchés sur le rôle de surveillance dévolu à la Commission en matière de protection des intérêts financiers de l'UE, et notamment de recouvrement des montants frauduleux. L'audit n'a pas couvert les activités de prévention de la fraude.
- 05** Nous avons examiné le cadre réglementaire qui définit les rôles et responsabilités des quatre instances susmentionnées, et nous nous sommes entretenus avec des membres de leur personnel afin d'évaluer si les dispositifs en place pour protéger les intérêts financiers de l'UE sont appropriés. Nous avons également analysé les données communiquées par l'OLAF et le Parquet européen concernant différentes étapes du cycle de vie des dossiers de fraude.
- 06** En juillet 2025, la Commission a amorcé un réexamen de l'architecture antifraude de l'UE en publant un *livre blanc* destiné à baliser le terrain en fixant des orientations préliminaires et en posant des questions clés. Avec notre rapport, nous entendons contribuer à ce réexamen. Vous trouverez à l'*annexe I* davantage d'informations générales ainsi que des précisions sur l'étendue et l'approche de l'audit.

Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

- 07** Globalement, nous concluons que les mandats de l'OLAF, du Parquet européen, d'Eurojust et d'Europol sont clairement définis, mais que les échanges d'informations et la supervision administrative de la Commission présentent toujours des faiblesses. Les données communiquées par ces différentes instances montrent des différences dans le nombre d'allégations de fraude signalées, qui ne sont pas analysées par la Commission. Du fait des exigences en matière de signalement des cas de fraude, certaines allégations sont transmises en double, ce qui augmente la charge administrative. Les insuffisances des échanges d'informations ont une incidence sur le nombre d'enquêtes et d'autres mesures destinées à protéger les intérêts financiers de l'Union. Nous avons également constaté que la Commission ne dispose pas d'une véritable vue d'ensemble des montants dus au budget de l'UE ni de ceux effectivement recouvrés à la suite d'enquêtes sur des cas de fraude.

Les mandats des instances qui réalisent les enquêtes sur des cas de fraude sont clairement définis et ne se chevauchent pas

08 L'OLAF, le Parquet européen, Europol et Eurojust ont des rôles et responsabilités spécifiques, clairs et complémentaires, susceptibles de protéger efficacement les intérêts financiers de l'Union contre la fraude. À cet égard, il importe de noter la distinction entre les rôles dévolus à l'OLAF et au Parquet européen, chargés, respectivement, des enquêtes administratives et des enquêtes pénales (voir points **16 à 25**).

09 Pour ce qui est de la collaboration entre les principales instances concernées, nous avons constaté que, ces dernières années, le nombre de dossiers de soutien a été nettement inférieur à celui des enquêtes ouvertes par le Parquet européen comme par l'OLAF. Cela s'explique probablement par le fait que le soutien au Parquet européen émane principalement des autorités nationales et que les compétences de l'OLAF, étant d'ordre administratif, diffèrent fondamentalement de celles des trois autres instances de l'UE. Cependant, le soutien apporté à la suite d'une demande de collaboration a été très apprécié (voir points **26 à 28**).

Les procédures de signalement et de traitement des allégations de fraude augmentent la charge administrative et limitent les possibilités de prendre des mesures de protection supplémentaires

10 L'absence d'uniformisation des obligations en matière de signalement des cas de fraude se traduit par des doubles signalements, les autorités nationales étant tenues d'informer le Parquet européen uniquement, tandis que les instances de l'UE doivent également notifier l'OLAF. Les autres organisations et les parties privées peuvent adresser leurs signalements au Parquet européen, à l'OLAF ou aux deux, sur une base volontaire.

11 En vertu du système actuel, l'OLAF comme le Parquet européen sont tenus d'évaluer toutes les allégations de fraude qui leur sont signalées. Ce système ne garantit pas que le Parquet européen reçoive toutes les allégations et qu'il évalue les éventuels comportements délictueux. Par ailleurs, il rend fastidieuses les procédures de transmission d'allégations par l'OLAF au Parquet européen, et ne pare pas au risque que l'Office ouvre des enquêtes sans vérifier que le Parquet européen n'en mène pas déjà sur les mêmes faits (voir points **39 à 47**).

12 Le Parquet européen, quant à lui, signale l'ouverture des enquêtes, leur abandon et les mises en accusation aux organismes administratifs de l'UE et des États membres, mais communique peu d'informations à l'OLAF en ce qui concerne les enquêtes en cours, les enquêtes abandonnées et les affaires pour lesquelles des poursuites ont été engagées. C'est pourquoi l'OLAF ne réalise qu'exceptionnellement des enquêtes administratives en complément à des enquêtes pénales, ce qui limite les possibilités de prendre des mesures de protection supplémentaires (voir points **48** à **60**).



Recommandation n° 1

Mettre en place un système permettant un échange efficace d'informations sur les allégations de fraude et les enquêtes

Dans le contexte du réexamen en cours de l'architecture antifraude de l'UE, la Commission, en collaboration avec le Parquet européen, devrait mettre en place un système antifraude interopérable, dans le plein respect du cadre juridique applicable, des règles relatives à la protection des données et du besoin de garantir la confidentialité des enquêtes pénales. Le système devrait préciser clairement à quelle instance doivent être signalées les allégations de fraude, et faciliter un échange efficace d'informations sur ces allégations et sur les enquêtes en matière de fraude.

Dans ce cadre, le nouveau système devrait reposer sur les principes suivants:

- toutes les allégations reçues sont enregistrées dans un répertoire central pour garantir l'efficacité du processus d'évaluation;
- les allégations de fraude émanant de l'OLAF ainsi que ses enquêtes en cours qui mettent au jour des suspicions de comportement délictueux sont transmises sans retard injustifié au Parquet européen ou, lorsqu'elles ne relèvent pas de sa compétence, au parquet national compétent;
- lorsque, au cours de ses enquêtes, le Parquet européen juge qu'une allégation ne concerne pas une activité de nature criminelle, les informations essentielles sont immédiatement mises à la disposition de l'OLAF ou, le cas échéant, d'un autre organisme administratif, avec copie à la Commission, pour déterminer si une enquête administrative pourrait avoir une issue financièrement avantageuse;
- durant ses enquêtes, le Parquet européen évalue périodiquement à quel moment donner accès aux informations utiles à la Commission, pour déterminer s'il est opportun de prendre des mesures administratives, et à l'OLAF, pour déterminer s'il convient de proposer une enquête complémentaire, qui pourrait avoir une issue financièrement avantageuse.

Quand? D'ici fin 2028.

La Commission n'a pas d'aperçu complet des montants dus au budget de l'UE ni de ceux effectivement recouvrés à la suite d'enquêtes sur des cas de fraude

13 Les données du Parquet européen et de l'OLAF n'aident pas à déterminer si le niveau de détection des cas de fraude par les organismes chargés de les signaler est approprié. Nous avons relevé une disproportion considérable entre la part du budget de l'UE placée sous la responsabilité de certains États membres et le nombre de cas de fraude qu'ils signalent. Nous avons également observé une grande différence dans le nombre d'allégations de fraude notifiées par les instances de l'UE à l'OLAF et au Parquet européen, le premier recevant environ trois fois plus de signalements que le second. La Commission n'a pas analysé les causes de ces différences (voir points [62](#) à [66](#)).



Recommandation n° 2

Analyser les écarts entre les niveaux de fraude signalés par les États membres de l'UE

La Commission devrait analyser les écarts entre les niveaux de fraude signalés à l'échelle de l'UE et prendre des mesures appropriées, par exemple en recherchant, s'il y a lieu, pourquoi les signalements sont bien moins nombreux que les cas de fraude et en fournissant des orientations sur les pratiques en matière de signalement aux États membres et aux instances de l'UE. L'analyse devrait en particulier porter sur les raisons pour lesquelles:

- le nombre relatif des allégations signalées, concernant aussi bien la fraude aux recettes que la fraude aux dépenses, varie fortement selon les États membres;
- le nombre relatif d'allégations de fraude signalées par les différentes instances de l'UE au Parquet européen et à l'OLAF est, lui aussi, inégal.

Quand? D'ici fin 2026.

- 14** Nous avons constaté qu'il n'est pas possible de comparer les résultats des enquêtes du Parquet européen et de l'OLAF, en l'occurrence les montants concernés. Les enquêtes de l'OLAF se rapportent uniquement au budget de l'UE. Par contre, l'établissement d'un dossier pénal suppose que le Parquet européen estime le montant total du préjudice causé dès les premières étapes de l'enquête. Ce montant évolue le plus souvent jusqu'à la condamnation judiciaire, qui marque la fin de l'affaire. Les infractions portant atteinte au budget de l'UE ne représentent généralement qu'une partie du préjudice total, puisqu'il faut également y ajouter les autres préjudices, notamment ceux causés aux budgets nationaux (voir points [61](#) à [71](#)).
- 15** La Commission doit veiller au recouvrement rapide de tous les montants dus au budget de l'UE, qu'il résulte d'une procédure pénale ou administrative. L'OLAF assure périodiquement un suivi des recommandations formulées à la suite de ses propres enquêtes. Cependant, la Commission ne dispose pas d'un mécanisme permettant de vérifier si les recouvrements ordonnés par les juridictions à la suite d'une enquête pénale ont bien été effectués et si l'intégralité du montant dû au budget de l'UE a été remboursée (voir points [72](#) à [76](#)).



Recommandation n° 3

Renforcer la supervision du suivi des enquêtes en matière de fraude

Pour avoir une vue d'ensemble des montants dus au budget de l'UE qui ont été restitués, la Commission devrait, en plus d'assurer le suivi des recommandations formulées à l'issue d'enquêtes de l'OLAF, développer une méthode permettant de mesurer l'incidence financière globale des enquêtes du Parquet européen et de l'Office, y compris les remboursements au budget de l'UE effectués en exécution de décisions judiciaires nationales résultant de procédures pénales. À cet effet, elle devrait notamment demander aux États membres de lui communiquer régulièrement les montants issus de la conversion d'avoirs et des recouvrements, et évaluer la part de ces montants liée au budget de l'UE.

Quand? D'ici fin 2028.

Nos observations en détail

Les mandats des instances qui réalisent les enquêtes sur des cas de fraude sont clairement définis et ne se chevauchent pas

- 16** Selon nous, l'OLAF, le Parquet européen, Eurojust et Europol devraient avoir des mandats clairement établis dans la législation, avec des rôles et des responsabilités en matière d'enquêtes sur la fraude bien définis et mutuellement exclusifs et, dans l'exercice de ces mandats, devraient collaborer afin d'assurer la meilleure protection possible du budget de l'UE.
- 17** La législation de l'UE assigne à l'OLAF⁷, au Parquet européen⁸, à Eurojust⁹ et à Europol¹⁰ des rôles et des responsabilités spécifiques et complémentaires (voir *tableau 1*). Les règlements régissant ces quatre instances sont en cours d'évaluation par la Commission.

⁷ Règlement (UE, Euratom) 2020/2223 et communication à la Commission intitulée «La gouvernance au sein de la Commission européenne» – Section 3.7.2 «Lutte contre la fraude: Office européen de lutte antifraude (OLAF)».

⁸ Article 86 du TFUE et règlement sur le Parquet européen modifié en dernier lieu par le règlement délégué (UE) 2020/2153 de la Commission.

⁹ Article 85 du TFUE et règlement Eurojust modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2023/2131.

¹⁰ Article 88 du TFUE et règlement Europol modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2022/991.

- 18** Au sein de la Commission, les directions générales de la justice et des consommateurs (DG JUST) et de la migration et des affaires intérieures (DG HOME) assurent le suivi de la lutte contre la grande criminalité organisée. La DG JUST supervise le cadre juridique relatif à la coopération judiciaire ainsi que, en coopération avec l'OLAF, la mise en œuvre de la directive PIF¹¹, et contrôle l'application du règlement relatif au Parquet européen et du règlement Eurojust. La DG HOME supervise quant à elle le cadre juridique relatif à la coopération des services répressifs de l'UE, y compris en assurant le suivi de l'application du règlement Europol. La Commission n'a aucun pouvoir de supervision sur les activités opérationnelles du Parquet européen, de l'OLAF, d'Eurojust et d'Europol que ces instances de l'UE mènent seules, en coopération, ou en liaison avec les autorités judiciaires nationales (dans le cas du Parquet européen et d'Eurojust) ou les services répressifs nationaux (dans le cas du Parquet européen et d'Europol) compétents.
- 19** La Commission, responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE qu'elle gère, doit prendre les mesures nécessaires pour fournir une assurance raisonnable en matière de prévention, de détection et de correction des irrégularités et des infractions pénales¹². Les organismes qui gèrent les recettes et les dépenses de l'Union au niveau de cette dernière et au niveau national (par exemple les autorités douanières, les autorités nationales gérant les fonds de l'UE ainsi que les institutions, organes et organismes de l'UE (IOAUE)) sont tenus de veiller à la bonne gestion financière lors de l'exécution du budget de l'Union. Pour ce faire, ils doivent être dotés de systèmes de contrôle qui permettent de prévenir, de détecter et de corriger les fraudes et autres activités illégales. Le cas échéant, ils peuvent prendre des sanctions administratives à l'encontre des fraudeurs¹³.

¹¹ Directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.

¹² Article 36, paragraphe 2, point d), et paragraphe 7 du règlement (UE, Euratom) 2024/2509 (règlement financier), relatifs aux systèmes de contrôle interne destinés à la prévention, à la correction et au suivi de la fraude.

¹³ Articles 137 à 147 du règlement financier, relatifs au système de détection rapide et d'exclusion.

20 L'OLAF, créé en 1999, est une direction générale de la Commission habilitée à mener, par des moyens administratifs, des enquêtes indépendantes sur la fraude, la corruption et les autres activités illégales (irrégularités comprises) portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Il dirige les travaux de la Commission en ce qui concerne la conception et l'élaboration de la politique antifraude de l'UE, et assure le suivi de la prévention, de la détection et de la correction des fraudes. Il peut recommander aux instances chargées de l'exécution budgétaire telles que les directions générales et les agences des mesures administratives visant à protéger le budget de l'UE, à savoir, notamment, des recommandations d'ordre financier, administratif, disciplinaire ou judiciaire, ou des mesures conservatoires. L'OLAF est tenu de signaler au Parquet européen, sans retard injustifié, tout comportement délictueux à l'égard duquel celui-ci pourrait exercer sa compétence. Lorsque ses enquêtes font apparaître des suspicions d'activités criminelles portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE qui ne relèvent pas de la compétence du Parquet européen, il doit en transmettre les résultats aux parquets nationaux et, éventuellement, informer Eurojust¹⁴.

21 Le Parquet européen, un organe de l'UE indépendant, a commencé ses activités en juin 2021. Il a pour mission de mener des enquêtes et d'engager des poursuites concernant les infractions ou les tentatives d'infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, commises après le 20 novembre 2017. Ces activités relevaient précédemment de la responsabilité des autorités nationales chargées des poursuites. Tous les États membres, excepté le Danemark, la Hongrie et l'Irlande, ont décidé de participer au Parquet européen; dans la plupart des cas, c'est donc principalement ce dernier qui conduit les enquêtes et exerce les poursuites relatives aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

22 Le Parquet européen est tenu d'ouvrir et de mener des enquêtes lorsqu'il y a de bonnes raisons de croire qu'un acte délictueux intentionnel portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union¹⁵ a été commis ou est en train d'être commis, ce qui englobe également le fait d'inciter à commettre un acte de ce type et de s'en rendre complice¹⁶. Dans tous les cas où l'infraction présumée ne relève pas de sa compétence, il lui incombe d'informer les autorités nationales compétentes et de leur transmettre des éléments de preuve¹⁷.

¹⁴ Article premier, paragraphe 1, du règlement OLAF.

¹⁵ Articles 4 et 26 du [règlement sur le Parquet européen](#).

¹⁶ Articles 3, 4 et 5 de la [directive PIF](#).

¹⁷ Article 24, paragraphe 8, du [règlement sur le Parquet européen](#).

- 23** Le Parquet européen présente une structure décentralisée, avec, dans chaque État membre participant, des procureurs européens délégués habilités à ouvrir et à mener ses enquêtes ainsi qu'à engager des poursuites devant les juridictions nationales. Les autorités nationales (telles que les autorités policières, fiscales et douanières ou les autorités de gestion des dépenses de l'UE) doivent lui prêter une assistance et un soutien actifs dans ses enquêtes, conformément au principe de coopération loyale¹⁸. C'est principalement sur cette coopération que le Parquet européen s'appuie pour traiter ses enquêtes. Le soutien qui lui est apporté par d'autres instances de l'UE, telles qu'Europol, Eurojust ou l'OLAF, est secondaire.
- 24** L'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust¹⁹), établie en 2002, appuie la coordination et la coopération judiciaires entre les autorités judiciaires nationales dans la lutte contre 30 types d'infractions graves²⁰, si celles-ci affectent deux États membres de l'UE ou plus, ou un État membre de l'UE et des pays tiers, ou affectent un État membre de l'UE et ont une incidence au niveau de celle-ci²¹. Elle aide le Parquet européen, à la demande de ce dernier, à mettre en place une entraide judiciaire ou à coordonner des travaux d'enquête pénale avec des États membres qui ne participent pas au Parquet européen ou avec des pays tiers²². Étant donné qu'il relève du domaine administratif et non du domaine pénal, l'OLAF ne peut pas solliciter l'assistance d'Eurojust, qui peut par contre prendre l'initiative de coopérer avec lui²³ pour aider les autorités judiciaires nationales à mettre en œuvre des recommandations judiciaires.

¹⁸ Article 5, paragraphe 6, du règlement sur le Parquet européen.

¹⁹ Article 85 du TFUE.

²⁰ Article 3, paragraphe 3, et annexe I du règlement Eurojust modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2023/2131. En ce qui concerne d'autres formes de criminalité, Eurojust peut également apporter son assistance à la demande d'une autorité compétente.

²¹ Article 3, paragraphe 6, du règlement Eurojust.

²² Article 100 du règlement sur le Parquet européen et article 50 du règlement Eurojust.

²³ Article 2, paragraphe 1, du règlement Eurojust modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2023/2131.

25 L'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol²⁴), créée en 1999, apporte un soutien spécialisé aux autorités répressives des États membres afin de prévenir et de combattre la grande criminalité organisée, le terrorisme et les formes de criminalité portant atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union. Ce soutien consiste souvent en une analyse du renseignement criminel, ainsi qu'en un appui opérationnel assuré depuis son siège et, sur demande, sur place. Europol supervise un réseau d'officiers de liaison de 53 pays, dont des pays tiers tels que les États-Unis, qui communiquent au moyen d'une même plateforme informatique sécurisée²⁵ (SIENA). Europol peut également soutenir directement le Parquet européen²⁶ et coopérer avec l'OLAF²⁷, si ceux-ci en font la demande.

26 Le *tableau 2* montre l'ampleur de la coopération entre ces instances au cours de la période 2022-2024. Celles-ci nous ont indiqué que le soutien apporté en réponse aux demandes de collaboration était généralement très apprécié.

²⁴ Article 88 du TFUE.

²⁵ Site internet d'Europol, page «Partners & Collaboration» (en anglais).

²⁶ Article 20 bis du règlement Europol et article 102 du règlement sur le Parquet européen.

²⁷ Article 21 du règlement Europol et article 13 du règlement OLAF.

Tableau 2 | Soutien aux enquêtes du Parquet européen et de l'OLAF au cours de la période 2022-2024

Instances ayant apporté leur soutien et nombre de dossiers concernés	Parquet européen				OLAF			
	2022	2023	2024	Total	2022	2023	2024	Total
Europol Analyse et autres types de soutien opérationnel lors des enquêtes	28	47	83	158	8	3	1	12
Eurojust								
Entraide judiciaire avec les États membres ne participant pas au Parquet européen ou avec des pays tiers	14	15	7	36	—	—	—	—
Coopération sur les dossiers renvoyés par l'OLAF aux autorités judiciaires nationales	—	—	—	—	1	2	4	7
OLAF Analyses (y compris analyses criminalistiques), service d'expertise et support opérationnel	13	4	4	21	—	—	—	—

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents suivants: Eurojust: rapports annuels 2022 à 2024; Europol: statistiques communiquées par Europol et rapports annuels 2022 à 2024 du Parquet européen; OLAF: chiffres fournis à la Cour des comptes européenne le 8 avril 2025.

- 27** Dans l'ensemble, les chiffres montrent qu'au cours de ces trois années, le nombre de dossiers de soutien est resté faible par rapport à celui des enquêtes ouvertes tant par le Parquet européen que par l'OLAF (3 277 et 564 enquêtes, respectivement – voir [tableaux 5 et 4](#), ci-après). Les dossiers opérationnels étant confidentiels, notre capacité à évaluer si les possibilités de soutien mutuel ont été pleinement exploitées est limitée. Toutefois, la relative faiblesse du nombre des dossiers concernés s'explique probablement par le fait que le Parquet européen reçoit principalement le soutien des autorités nationales et que les compétences de l'OLAF, étant d'ordre administratif, diffèrent fondamentalement de celles des autres instances. L'appui consiste essentiellement dans l'analyse du renseignement criminel fournie par Europol à l'OLAF et, surtout, au Parquet européen. Au 31 décembre 2024, celui-ci traitait 300 affaires impliquant des États membres non participants ou des pays tiers, parmi lesquelles 25 dossiers bénéficiaient du soutien d'Eurojust (8,3 %). Dans la majorité des cas, il a établi ses propres arrangements de travail avec certains États membres non participants et certains pays tiers. Pour les 136 enquêtes restantes, il nous a déclaré utiliser directement les instruments d'entraide judiciaire nationaux ou ceux de l'UE²⁸. En 2024, 161 décisions d'enquête européenne ou demandes d'entraide judiciaire²⁹ ont été envoyées à des États membres qui ne participent pas au Parquet européen ou à des pays tiers.
- 28** Nous concluons que les mandats de l'OLAF, du Parquet européen, d'Eurojust et d'Europol, tels qu'ils sont définis dans la législation pertinente, sont clairs et complémentaires et ne se chevauchent pas dans l'architecture antifraude globale de l'UE. Dans les sections qui suivent, nous évaluons la marge d'amélioration du fonctionnement de ces instances.

²⁸ Article 104 du [règlement sur le Parquet européen](#).

²⁹ [Rapport annuel 2024 du Parquet européen](#), page 109.

Les procédures de signalement et de traitement des allégations de fraude augmentent la charge administrative et limitent les possibilités de prendre des mesures de protection supplémentaires

- 29** Nous estimons qu'avec un bon système de signalement des allégations de fraude et de partage d'informations à leur sujet, la charge administrative devrait être minimale. Toutes les allégations devraient ainsi pouvoir être évaluées et faire l'objet d'une enquête sans retard injustifié, et les flux d'informations entre le Parquet européen et l'OLAF, garantir que tous les dossiers sont dûment évalués.
- 30** Dans le système actuel, des allégations de fraude peuvent être signalées à la fois au Parquet européen et à l'OLAF (voir point 34). Chacun des deux procède ensuite à une évaluation indépendante de ces allégations afin de déterminer si elles sont de nature à relever de la compétence d'enquête pénale du Parquet européen ou de celle, administrative, de l'OLAF. Ce double signalement des allégations oblige l'OLAF à appliquer la procédure de «concordance/non-concordance» – qu'il a mise au point conjointement avec le Parquet européen afin de réduire au minimum le risque de duplication (voir *encadré 1*) – avant d'ouvrir une enquête, tandis que pour le Parquet européen, le recours à ce mécanisme est facultatif.

Encadré 1

Non-duplication des enquêtes – Recours à la procédure de concordance/non-concordance et aux enquêtes complémentaires

En cas de suspicion de comportement délictueux, l'OLAF est tenu de présenter sans retard injustifié un signalement d'infraction (ECR, *EPPO Crime Report*) au Parquet européen.

La procédure de concordance/non-concordance vise à garantir que l'OLAF n'ouvre pas d'enquête lorsque le Parquet européen en a déjà initié une sur les mêmes faits et à déterminer laquelle des deux instances est compétente pour mener l'enquête.

En vertu des modalités de collaboration en place, la première étape de la procédure de concordance/non-concordance consiste, pour l'OLAF, à demander au Parquet européen si des personnes ou projets donnés font actuellement l'objet d'une enquête. Si le Parquet européen répond par la négative, l'OLAF peut décider d'entreprendre sa propre enquête pour autant qu'il ne soupçonne pas un comportement délictueux.

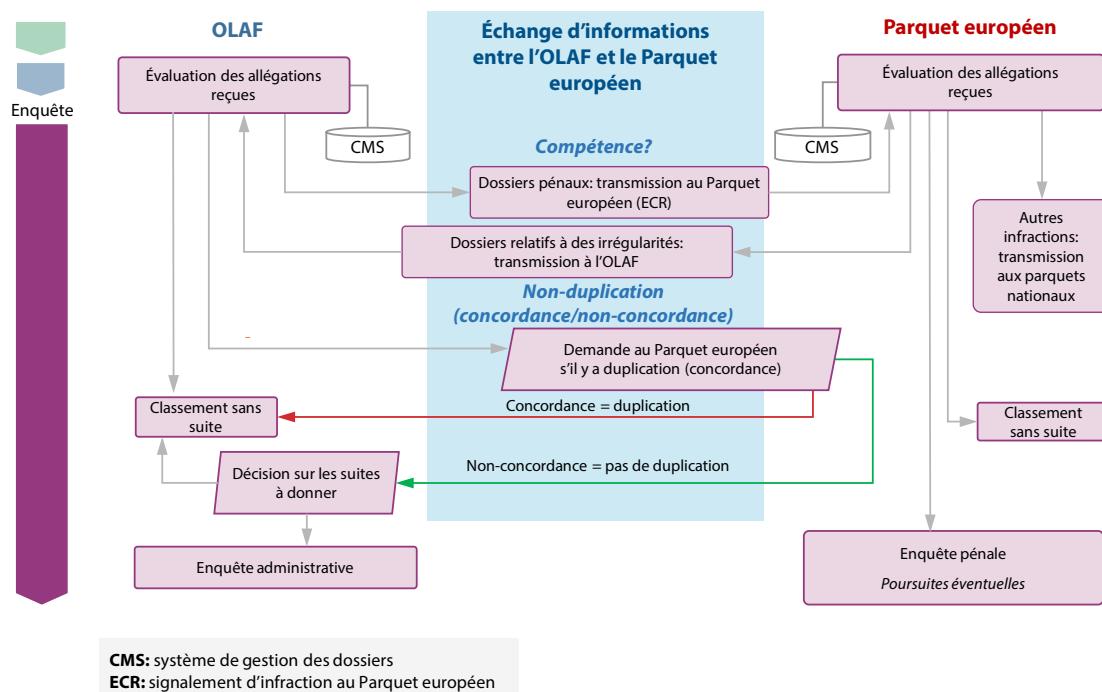
Une réponse positive donne lieu à une série de consultations par lesquelles les deux instances s'efforcent d'établir si les faits sont identiques. Si le Parquet européen confirme que les faits ne sont pas les mêmes, l'OLAF peut ouvrir une enquête.

En cas de réponse positive, l'OLAF peut, moyennant une demande spécifique motivée adressée au Parquet européen, lancer une enquête complémentaire en vue de prendre des mesures administratives, pour autant que celui-ci ne s'y oppose pas. Durant ces enquêtes complémentaires, l'OLAF doit consulter régulièrement le Parquet européen.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des considérants 9, 11 et 18 du règlement (UE) 2020/2223 modifiant le règlement OLAF (règlement (UE, Euratom) n° 883/2013) ainsi que des nouveaux articles 12 *quinquies*, 12 *septies*, paragraphe 1, et 12 *octies*, paragraphe 1, du règlement ainsi modifié.

31 L'OLAF reste tenu de signaler au Parquet européen toutes les allégations susceptibles de concerner des comportements délictueux à l'égard desquelles celui-ci pourrait exercer sa compétence³⁰. De son côté, le Parquet européen peut fournir à l'OLAF des informations au sujet d'affaires pour lesquelles il n'a pas ouvert d'enquête ou en a abandonné une³¹. L'OLAF³² et le Parquet européen ont l'obligation de s'informer l'un l'autre pendant toute la phase d'enquête, chaque fois que de nouveaux éléments de preuve conduisent à requalifier le dossier d'affaire administrative en affaire pénale ou inversement. Nous avons examiné les procédures en place à l'OLAF et au Parquet européen pour déterminer lequel a compétence, eu égard aux exigences légales applicables (voir *figure 1*).

Figure 1 | Évaluation des allégations et exercice des pouvoirs du Parquet européen et de l'OLAF



Source: Cour des comptes européenne.

³⁰ Articles 5 et 12 quater du **règlement OLAF**.

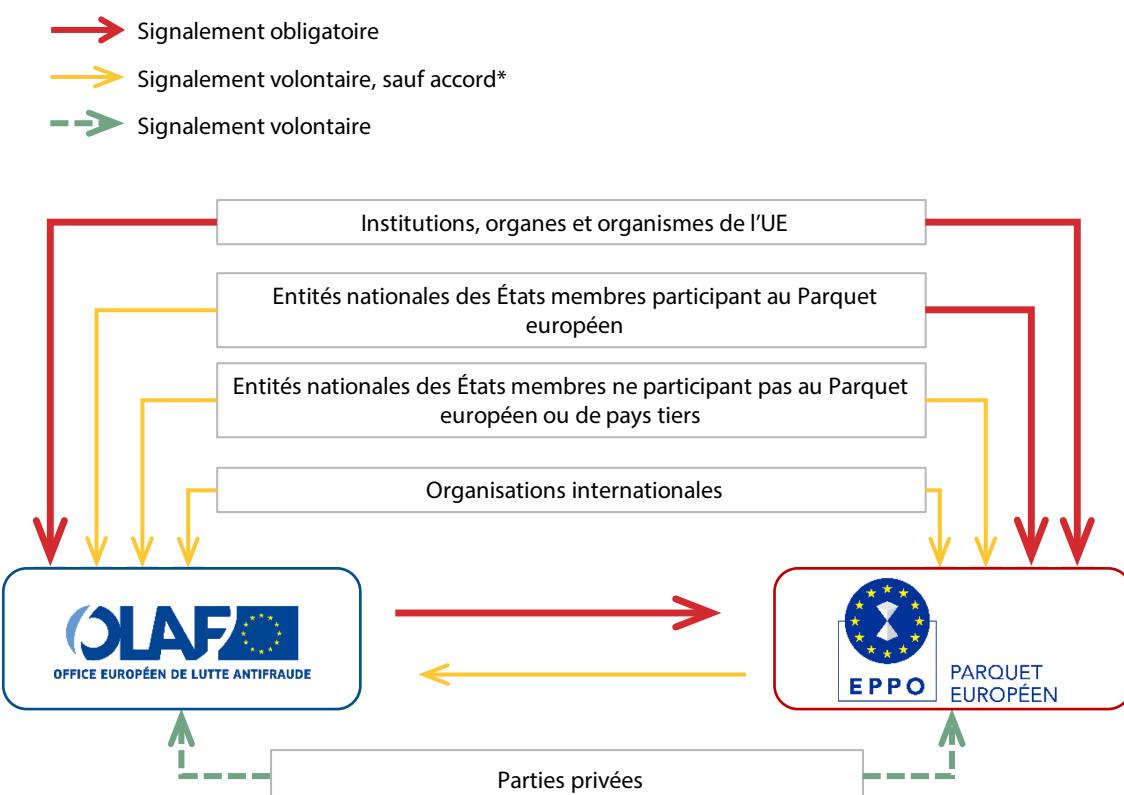
³¹ Article 101, paragraphe 4, du **règlement sur le Parquet européen**, et article 8, paragraphe 4, du **règlement OLAF**.

³² Article 12 octies du **règlement OLAF**.

L'absence d'uniformisation des obligations en matière de signalement des cas de fraude se traduit par des doubles signalements

32 La détection des cas de fraude incombe en premier lieu aux responsables des systèmes de contrôle interne des dépenses et des recettes de l'UE (voir point **4**) de l'[annexe I](#)). Or ceux-ci n'ont pas tous les mêmes obligations en matière de signalement des cas de fraude présumée: les organismes nationaux sont légalement tenus d'en informer le Parquet européen, tandis que les IOAUE doivent également les notifier à l'OLAF. Les autres organisations et les parties privées peuvent adresser leurs signalements au Parquet européen, à l'OLAF ou aux deux (voir [figure 2](#)).

Figure 2 | Signalement des allégations de fraude au Parquet européen et à l'OLAF



* Même si cela reste exceptionnel, il peut arriver que des accords soient conclus entre l'OLAF et les autorités douanières, par exemple, ou que des accords financiers spécifiques comportent des clauses particulières.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'article 24 du [règlement sur le Parquet européen](#) et de l'article 8, paragraphe 1, du [règlement OLAF](#).

33 Entre 2022 et 2024, le Parquet européen et l'OLAF ont reçu, au total, 27 000 allégations de fraude, avec une nette tendance à la hausse pour le premier. Globalement, un tiers de ces allégations ont été considérées comme justifiant une enquête: 40 % ont été enregistrées dans le système de gestion des dossiers (CMS) du Parquet européen et 26 %, dans celui de l'OLAF (voir [tableau 3](#)).

Tableau 3 | Nombre d'allégations de fraude reçues et enregistrées par le Parquet européen et par l'OLAF au cours de la période 2022-2024

	Allégations reçues				Allégations enregistrées dans le CMS (%)
	2022	2023	2024	Total	
Parquet européen	3 318	4 187	6 547	14 052	5 573 (40 %)
OLAF	5 567	3 548	3 844	12 959	3 317 (26 %)
Total	8 885	7 735	10 391	27 011	8 890 (33 %)

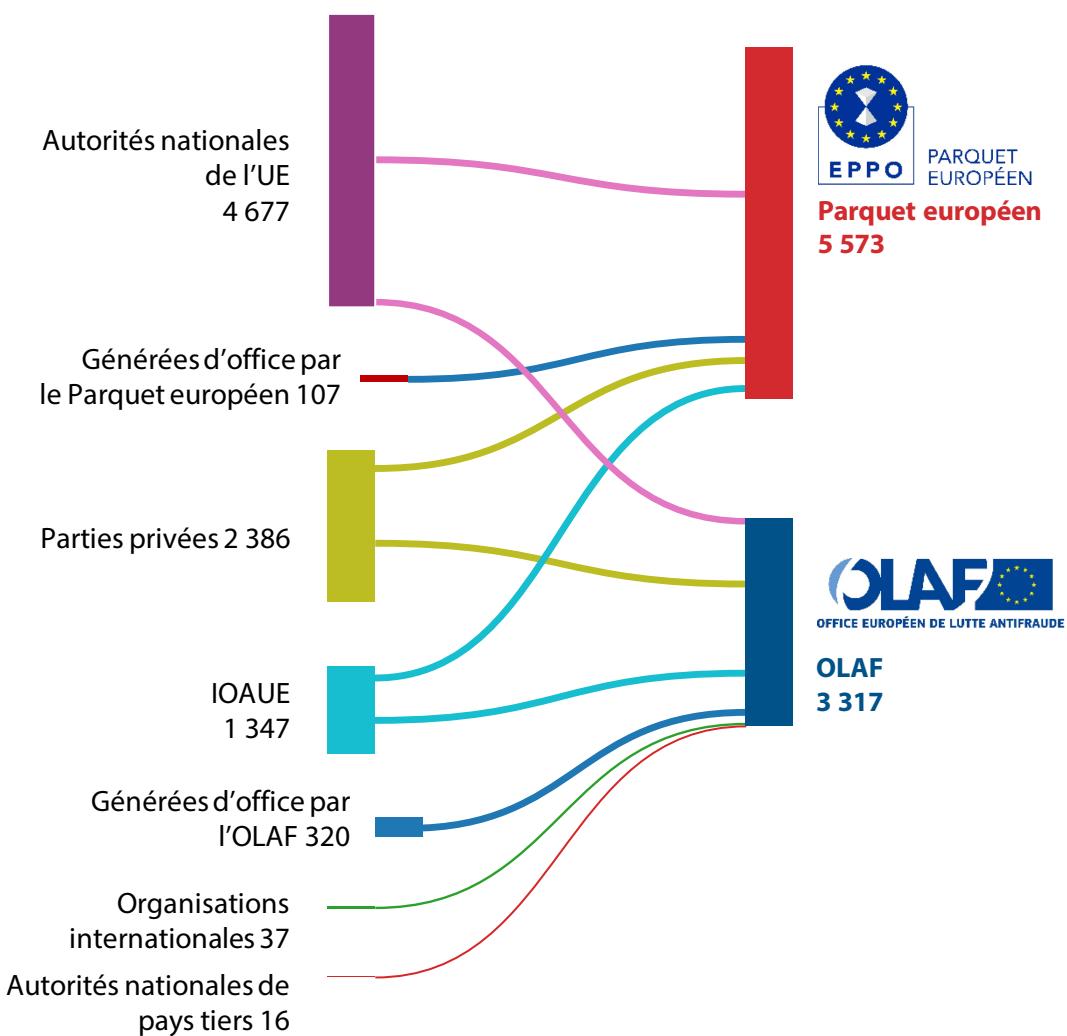
Source: Rapports annuels 2022 à 2024 du Parquet européen et rapports annuels 2022 et 2023 de l'OLAF; les données de 2024 ont été fournies directement à la Cour par l'OLAF.

34 Les CMS du Parquet européen et de l'OLAF n'étant pas interconnectés et n'utilisant pas d'identifiants d'affaire communs, il n'est pas possible de déterminer précisément dans quelle mesure les mêmes allégations de fraude sont signalées aux deux instances. Les doubles signalements engendrent une charge de travail supplémentaire tant pour leurs auteurs, car le Parquet européen et l'OLAF se servent de systèmes de signalement différents, que pour ces deux instances, qui doivent consacrer des ressources à l'enregistrement et à l'évaluation des allégations signalées.

35 Le Parquet européen enregistre toutes les allégations transmises par les IOAUE et par les autorités nationales dans son CMS. Les allégations émanant de parties privées sont soumises à une analyse préliminaire réalisée par une équipe du Bureau central comprenant cinq personnes, puis validée par un procureur européen. Seules celles jugées susceptibles de relever d'une évaluation pénale sont enregistrées dans le CMS. Tous les dossiers figurant dans ce dernier font l'objet d'une évaluation pénale par un procureur européen délégué. À l'OLAF, une équipe de quatre personnes assure les évaluations préliminaires. Elle enregistre les dossiers qui lui semblent susceptibles de justifier une enquête dans le CMS.

36 Notre analyse des dossiers enregistrés dans les deux systèmes entre 2022 et 2024 a montré qu'au total, 2 386 allégations émanaient de parties privées, ce qui représente 10 % des allégations reçues par le Parquet européen et 55 % de celles reçues par l'OLAF. Les allégations de fraude transmises par les entités légalement tenues de le faire, parties privées exceptées (voir *figure 2*), étaient au nombre de 6 504 (5 004 enregistrées par le Parquet européen et 1 500, par l'OLAF). Parmi celles reçues par le Parquet européen, 91 % émanaient d'autorités nationales, tandis que 68 % de celles reçues par l'OLAF provenaient des IOAUE (voir *figure 3*).

Figure 3 | Ventilation des allégations de fraude reçues au cours de la période 2022-2024, par type d'entité ayant effectué le signalement



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par le Parquet européen et par l'OLAF.

37 L'OLAF coopère avec les autorités douanières des pays tiers et seconde celles des États membres dans leur lutte contre des infractions présumées à la législation douanière³³, par exemple lorsqu'elles cherchent à déterminer si des droits à l'importation ont été éludés. Entre 2022 et 2024, il a généré d'office 320 allégations de fraude en lien avec les recettes et les dépenses à la suite des activités d'analyse des données et des contrôles sur place qu'il a effectués. Au cours de la même période, le Parquet européen a quant à lui généré d'office 107 allégations d'infractions PIF, en se fondant sur des informations publiques ou afin de donner suite à des travaux d'enquête antérieurs.

38 Le Parquet européen indique que les services répressifs sont sa principale source d'allégations d'infractions PIF. Ses données ne permettent toutefois pas de déterminer si les allégations transmises par ces services sont le fruit de leurs propres activités de détection ou de leur évaluation d'allégations qu'ils ont eux-mêmes reçues. Des informations détaillées de ce type aideraient à mieux comprendre le niveau d'implication des différents acteurs dans la détection des fraudes et, in fine, à améliorer globalement la détection.

Avec le système actuel, l'évaluation de toutes les allégations de fraude par le Parquet européen n'est pas garantie

39 À l'OLAF, 26 agents évaluent les allégations de fraude enregistrées dans le CMS. Le [tableau 4](#) donne une vue d'ensemble des résultats de l'évaluation des 3 317 allégations de fraude introduites dans le système au cours de la période 2022-2024. Fin 2024, 135 allégations, reçues pour la plupart au quatrième trimestre, étaient toujours en cours d'évaluation.

40 Lorsqu'il transmet un dossier au Parquet européen, l'OLAF, au même titre que les IOAUE et les autorités nationales, est tenu de présenter sans retard injustifié un signalement d'infraction (ECR, *EPPO Crime Report*)³⁴. Un ECR est un formulaire type établi par le Parquet européen pour lui permettre de déterminer si une allégation présente un caractère pénal. Il contient donc des informations sur la nature de l'infraction, les faits, une évaluation du préjudice causé ou susceptible d'être causé et toute information disponible sur les victimes, les suspects ou les autres personnes impliquées.

³³ [Règlement \(CE\) n° 515/97 du Conseil](#) 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.

³⁴ Article 12 quater du [règlement OLAF](#) et article 24 du [règlement sur le Parquet européen](#).

Tableau 4 | OLAF – Évaluation des allégations de fraude enregistrées au cours de la période 2022-2024

	Allégations évaluées		Signalements d'infractions au Parquet européen		Concordance/non-concordance	
	Nombre	Durée moyenne (jours)	Nombre	Durée moyenne (jours)	Concordance	Non-concordance
Évaluation en cours	135	s.o.	s.o.	s.o.	3	2
Transmission au Parquet européen	162	68	143	17	29	18
Classement sans suite	2 314	57	s.o.	s.o.	22	40
Enquête administrative ouverte	564	61	29	s.o.	26	224
Achevée	197	s.o.	2	s.o.	5	65
Abandonnée	11	s.o.	9	s.o.	1	8
En cours	356	s.o.	18	s.o.	20	151
Coordination ou assistance mutuelle proposée*	142	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	11
Total	3 317	58	172	s.o.	80	295

* L'OLAF a estimé que les États membres ou d'autres instances de l'UE seraient mieux à même d'enquêter sur ces allégations et leur a offert son aide.

Remarque: s.o. – sans objet.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par l'OLAF.

Les allégations doivent être évaluées et transmises au Parquet européen, cette transmission n'étant actuellement pas systématique

- 41** L'OLAF a estimé que 162 allégations avaient trait à des infractions présumées et les a transmises au Parquet européen. Il a eu besoin de 68 jours en moyenne pour mener à bien son évaluation de ces dossiers, et, dans la moitié des cas, il a dépassé le délai maximal de deux mois prévu dans le règlement³⁵. Dans 19 cas, les évaluations de la possible existence d'un comportement délictueux ont pris plus de 100 jours, la plus chronophage ayant nécessité près de neuf mois (256 jours).

³⁵ Article 12 quater, paragraphe 4, du règlement OLAF.

42 L'OLAF a présenté 143 signalements d'infractions au Parquet européen. Cela a prolongé le processus de 17 jours en moyenne et, au maximum, de 55 jours. Dans 14 autres affaires, il n'a pas présenté d'ECR, mais a utilisé la procédure de concordance/non-concordance pour établir si le Parquet européen avait ouvert une enquête sur les mêmes faits. Pour cinq des allégations rejetées, l'OLAF a signalé le rejet au Parquet européen, mais pas au moyen d'un ECR ni du formulaire utilisé dans le cadre de la procédure de concordance/non-concordance. Le Parquet européen a décidé de mener une enquête sur les faits initialement signalés à l'OLAF.

Le cadre juridique ne donne au Parquet européen aucune visibilité sur les allégations rejetées par l'OLAF

43 L'OLAF a estimé que 2 314 allégations ne contenaient pas d'éléments de preuves suffisants pour permettre l'ouverture d'une enquête et les a donc classées sans suite. L'évaluation a pris 57 jours en moyenne, soit moins que la limite de deux mois fixée dans le règlement³⁶. Bien que considérant ces allégations comme des affaires à classer sans suite, l'OLAF a néanmoins procédé à 62 contrôles de concordance/non-concordance auprès du Parquet européen. Dans 22 cas, celui-ci a répondu qu'il avait également reçu l'allégation. Dans les 40 autres, dont le Parquet européen n'avait pas connaissance, l'OLAF n'a pas présenté de signalement, ce qu'il explique par l'absence, selon lui, de comportements présumés délictueux. Le Parquet européen n'a donc aucune visibilité sur ces allégations.

44 Nous estimons que la diversité des exigences en matière de signalement explique la complexité du système, lequel ne garantit pas la transmission de toutes les allégations au Parquet européen. Compte non tenu des 62 dossiers ayant fait l'objet d'une procédure de concordance/non-concordance, conformément à son cadre juridique, l'OLAF a rejeté 2 252 allégations. Nous signalons que l'évaluation de la présence ou de l'absence de comportement délictueux relève en dernier ressort de la seule compétence du Parquet européen. Or faute d'interconnexion entre les deux CMS, il n'est pas possible de déterminer si le Parquet européen a reçu tout ou partie de ces allégations.

³⁶ Article 12 quater, paragraphe 4, du règlement OLAF.

Le système actuel de concordance/non-concordance retarde l'ouverture des enquêtes et n'empêche pas le lancement d'enquêtes parallèles

- 45** L'OLAF a estimé que 564 allégations remplissaient les conditions requises pour ses propres enquêtes administratives ou complémentaires. L'évaluation des dossiers correspondants lui a pris, en moyenne, 61 jours, ce qui est conforme au délai de deux mois prévu dans la réglementation³⁷. Avant de démarrer une enquête administrative et pour éviter de compromettre une éventuelle enquête pénale du Parquet européen, l'OLAF doit effectuer un contrôle de concordance/non-concordance auprès de celui-ci (voir *encadré 1*). Il s'agit là d'une complication qui augmente la durée du processus de 4 jours, voire davantage. Lorsque le Parquet européen mène une enquête pénale sur les mêmes faits, l'OLAF peut proposer une enquête administrative complémentaire³⁸. Le Parquet européen décide alors d'accepter ou de rejeter cette proposition.
- 46** Comme indiqué ci-dessus, la vérification de concordance/non-concordance vise à prévenir les enquêtes parallèles pouvant, par exemple, résulter de la possibilité d'effectuer un double signalement. L'OLAF n'a pas effectué de vérification de ce type pour 314 allégations (57 %) sur les 564 pour lesquelles il a ouvert une enquête au cours de la période 2022-2024. Sur ces 314 allégations, 75 (24 %) lui avaient été transmises par le Parquet européen et ne nécessitaient donc pas de contrôle de concordance/non-concordance. Pour 236 autres allégations, l'OLAF a déclaré qu'il avait estimé qu'elles ne relevaient pas de la compétence du Parquet européen ou avait appris par d'autres canaux que celui-ci avait décidé de ne pas exercer ses pouvoirs. Nous considérons que le système actuel de concordance/non-concordance ne fournit pas de garanties suffisantes que les mêmes faits ne font pas l'objet d'une enquête parallèle. En ce qui concerne les trois dernières allégations, lesquelles provenaient des propres évaluations analytiques de l'OLAF, celui-ci a lancé des enquêtes complémentaires, en accord avec le Parquet européen.
- 47** Nous avons par exemple constaté que dans quatre des 250 affaires où l'OLAF a procédé à un contrôle de concordance/non-concordance, il avait déjà démarré son enquête et ce, en moyenne un an (357 jours) auparavant. Dans quatre autres cas, il ne pouvait pas préciser à quelle date avait eu lieu le contrôle, de sorte que nous n'avons pas pu déterminer si celui-ci avait précédé ou suivi l'ouverture de l'enquête.

³⁷ Article 5, paragraphe 4, du *règlement OLAF*.

³⁸ Article 12 septies du *règlement OLAF*.

Le Parquet européen et l'OLAF n'échangent guère d'informations, ce qui limite les possibilités de prendre des mesures administratives complémentaires pour protéger le budget de l'UE

- 48** Toutes les allégations de fraude enregistrées dans le système de gestion des dossiers du Parquet européen sont évaluées par les procureurs européens délégués. Si l'un d'eux estime que le Parquet européen n'est pas compétent, une chambre permanente de celui-ci peut néanmoins réexaminer sa décision et décider qu'au contraire, le Parquet européen a compétence pour mener une enquête³⁹. Dans chaque cas, le Parquet européen contrôle uniquement la durée des vérifications, mais pas le temps effectivement consacré par ses 166 procureurs européens délégués⁴⁰ et ses 15 chambres permanentes à évaluer les allégations.

³⁹ Article 26, paragraphe 3, du règlement sur le Parquet européen.

⁴⁰ Rapport annuel 2024 du Parquet européen, p. 81.

49 Le *tableau 5* donne une vue d'ensemble du traitement, par le Parquet européen, des 5 573 allégations de fraude enregistrées au cours de la période 2022-2024. Fin 2024, 326 allégations (6 %) étaient toujours en cours d'évaluation, dont 112 (34 %) reçues avant le quatrième trimestre. Dans 68 de ces cas, le Parquet européen vérifiait les faits, et les 44 dernières allégations étaient en cours d'examen par les chambres permanentes.

Tableau 5 | Parquet européen – Traitement des allégations reçues au cours de la période 2022-2024

Parquet européen	2022	2023	2024	Total	Total, compte tenu des affaires scindées*
Jonction avec d'autres affaires	0	7	14	21	
En instance	1	13	312	326	
Reçues au quatrième trimestre 2024			214	214	
Reçues avant le quatrième trimestre 2024	1	13	98	112	
Classement sans suite	652	637	660	1 949	
<i>Renvoi à l'OLAF</i>	1	29	26	56	
Ouverture d'une enquête	861	1 220	1 196	3 277	3 491
En cours	320	660	905	1 885	1 966
Jonction avec d'autres affaires	136	195	145	476	501
Abandonnée	247	279	139	665	722
<i>Renvoi à l'OLAF</i>	17	11	3	31	33
<i>Renvoi aux autorités nationales</i>	95	146	116	357	377
Poursuites judiciaires	158	86	7	251	302
Total	1 514	1 877	2 182	5 573	

* Les affaires sont scindées lorsqu'une même allégation peut donner lieu à plusieurs enquêtes.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par le Parquet européen.

L'OLAF n'étant pas informé de l'ensemble des allégations rejetées, les mesures administratives qui pourraient être prises ne le sont pas toutes

- 50** À la suite de ses évaluations, le Parquet européen a conclu que 1 949 allégations ne relevaient pas de sa compétence ou n'étaient pas dûment étayées. Ces allégations ont donc été rejetées. Le Parquet européen ne nous a pas fourni de données sur la durée nécessaire à leur évaluation. La législation⁴¹ prévoit le signalement aux parquets nationaux de l'ensemble des allégations relatives à des infractions ne relevant pas de la compétence du Parquet européen. Toutefois, les données que ce dernier a communiquées ne permettent pas de déterminer combien d'allégations rejetées ont été transmises aux autorités nationales.
- 51** Les affaires transmises à l'OLAF sont enregistrées dans le système de gestion des dossiers du Parquet européen depuis octobre 2023. En ce qui concerne les 56 allégations ainsi transférées entre octobre 2023 et la fin de décembre 2024, le délai entre leur réception par le Parquet européen et leur transmission à l'OLAF a été de 116 jours en moyenne. Le règlement intérieur du Parquet européen fixe à deux mois le délai pour transmettre une affaire à l'OLAF, mais autorise le chef du Parquet européen à le prolonger⁴². Le Parquet européen nous a informés que dans les affaires en question, la prorogation de délai avait été dûment approuvée.
- 52** La Commission, et l'OLAF en particulier, n'a pas accès à la totalité des allégations sur lesquelles le Parquet européen ne mène pas d'enquête, par exemple celles qu'il transmet aux procureurs ou aux autorités administratives au niveau national, conformément à son règlement fondateur. L'OLAF, qui est responsable de la politique antifraude de l'UE, n'est de ce fait pas à même de déterminer correctement s'il y a lieu que la Commission applique d'autres mesures administratives complémentaires visant à protéger le budget de l'UE.

⁴¹ Article 24, paragraphe 8, du [règlement sur le Parquet européen](#).

⁴² Règlement intérieur du Parquet européen, article 40, paragraphes 4 et 5, et article 42, paragraphe 4.

Faute d'informations suffisantes sur l'état d'avancement des enquêtes en cours, l'OLAF ne peut proposer de mener des enquêtes complémentaires

- 53** Le Parquet européen a décidé d'ouvrir 3 491 enquêtes pour 3 277 des allégations reçues entre 2022 et 2024. Nous avons constaté que 88 % des enquêtes avaient démarré dans les 60 jours suivant la réception de l'allégation, conformément aux procédures internes du Parquet européen, et dans les cinq jours dans 54 % des cas. Dans les autres cas (12 % des affaires), où l'évaluation a pris plus de 60 jours, la prorogation de délai avait été approuvée⁴³.
- 54** Lorsque des enquêtes sont en cours, le Parquet européen est tenu de limiter l'accès aux informations sur les allégations concernées et ne les divulgue que dans le strict respect du principe du besoin d'en connaître. Cela est nécessaire pour préserver la confidentialité des enquêtes pénales et le principe de la présomption d'innocence, et pour empêcher les fraudeurs présumés de détruire les éléments de preuve. Les procureurs européens délégués doivent faire appel à leur jugement professionnel pour décider si, et quand, une information donnée peut être mise à la disposition d'une autre instance, y compris l'OLAF, afin de permettre une éventuelle enquête complémentaire.
- 55** Les enquêtes complémentaires de l'OLAF peuvent contribuer efficacement à renforcer la protection du budget de l'UE lorsqu'elles donnent lieu à la formulation de recommandations visant l'adoption aussi précoce que possible de mesures administratives telles que l'exclusion du bénéfice des financements de l'UE (mise sur liste noire) et la détection rapide, étant entendu que c'est le Parquet européen qui décide à quel moment fournir à l'OLAF les informations dont ce dernier a besoin pour déterminer si l'issue d'une enquête de ce type pourrait être financièrement avantageuse. Les enquêtes pénales pouvant durer plusieurs années, le fait de retarder la divulgation jusqu'à la clôture de l'affaire pénale est problématique.

⁴³ Règlement intérieur du Parquet européen, article 39, paragraphes 5 à 7.

56 Nous avons constaté que l'OLAF a ouvert 67 enquêtes complémentaires concernant des allégations reçues au cours de la période 2022-2024, ce qui équivaut à 2 % environ du nombre d'enquêtes lancées par le Parquet européen. Sur ces 67 enquêtes, 49 ont été menées à la demande du Parquet européen et 18, à l'initiative de l'OLAF. En décembre 2024, 17 enquêtes complémentaires avaient été clôturées; elles avaient débouché sur des recommandations visant au recouvrement de 42 millions d'euros et à la prise de mesures préventives d'une valeur de 240 000 euros. Pour les autres enquêtes du Parquet européen, l'OLAF ne disposait pas des informations nécessaires pour déterminer s'il était utile de proposer de mener une enquête complémentaire. Toujours en décembre 2024, l'OLAF avait par ailleurs clôturé 47 enquêtes relatives à des allégations reçues avant 2022 en formulant des recommandations visant au recouvrement d'un montant total de 610 millions d'euros.

Faute d'informations suffisantes sur les enquêtes abandonnées, l'OLAF n'est pas en mesure d'ouvrir des enquêtes administratives

57 Sur l'ensemble des enquêtes ouvertes par le Parquet européen (exclusion faite de 41 affaires liées à la TVA, qui ne sont pas du ressort de la Commission/de l'OLAF, mais des États membres), 681 ont été abandonnées. Les dossiers abandonnés ne sont pas systématiquement transmis à l'OLAF. Nous avons constaté que le Parquet européen ne l'avait informé que de 33 (environ 5 %) de ces dossiers. Dans les 648 autres cas (95 %), l'OLAF n'a pas eu la possibilité d'examiner si l'ouverture d'une enquête administrative serait susceptible de déboucher sur la prise de mesures de protection appropriées par la Commission, et serait donc financièrement avantageuse.

58 En ce qui concerne les 33 enquêtes abandonnées que lui avait notifiées le Parquet européen, la Commission a estimé que les informations qu'il lui avait communiquées n'étaient pas suffisamment détaillées pour permettre à ses services de prendre des mesures appropriées ou de demander à l'OLAF d'ouvrir une enquête administrative. Les arrangements de travail en place offraient à la Commission la possibilité de demander des informations complémentaires. En novembre 2024, le Parquet européen et la Commission ont adopté un nouveau modèle plus détaillé de notification des dossiers abandonnés. Les données utilisées aux fins de nos travaux s'arrêtant au 31 décembre 2024, il ne nous a pas été possible d'évaluer les conséquences du passage au nouveau modèle dans le cadre de cet audit.

59 Le Parquet européen a transmis 377 enquêtes abandonnées aux autorités nationales, que les procureurs européens délégués chargés de l'évaluation avaient jugées mieux placées pour prendre les mesures nécessaires. Si les autorités nationales sont tenues d'informer l'OLAF ou la Commission, ces derniers ne reçoivent pas d'informations de première main du Parquet européen; par conséquent, le processus de suivi n'est pas pleinement efficace.

Faute d'informations exhaustives concernant le nombre d'enquêtes ayant débouché sur des poursuites, la Commission n'est pas en mesure d'appliquer toutes les mesures administratives nécessaires

60 Si nécessaire aux fins de recouvrement, de suivi administratif ou de contrôle, le Parquet européen doit informer les autorités nationales compétentes, les personnes intéressées et les institutions, organes et organismes de l'UE concernés de la décision d'engager des poursuites⁴⁴. La Commission a été mise au courant d'environ deux tiers (202) des 302 enquêtes ayant abouti à des poursuites; pour le tiers restant, elle ignorait si les autorités administratives concernées étaient externes à l'institution, avaient été dûment informées ou avaient pris les mesures administratives nécessaires. Si l'ensemble des informations disponibles ne lui sont pas communiquées, la Commission n'est pas à même de veiller à ce que toutes les mesures administratives nécessaires soient adoptées.

La Commission n'a pas d'aperçu complet des incidences financières des enquêtes en matière de fraude pour le budget de l'UE

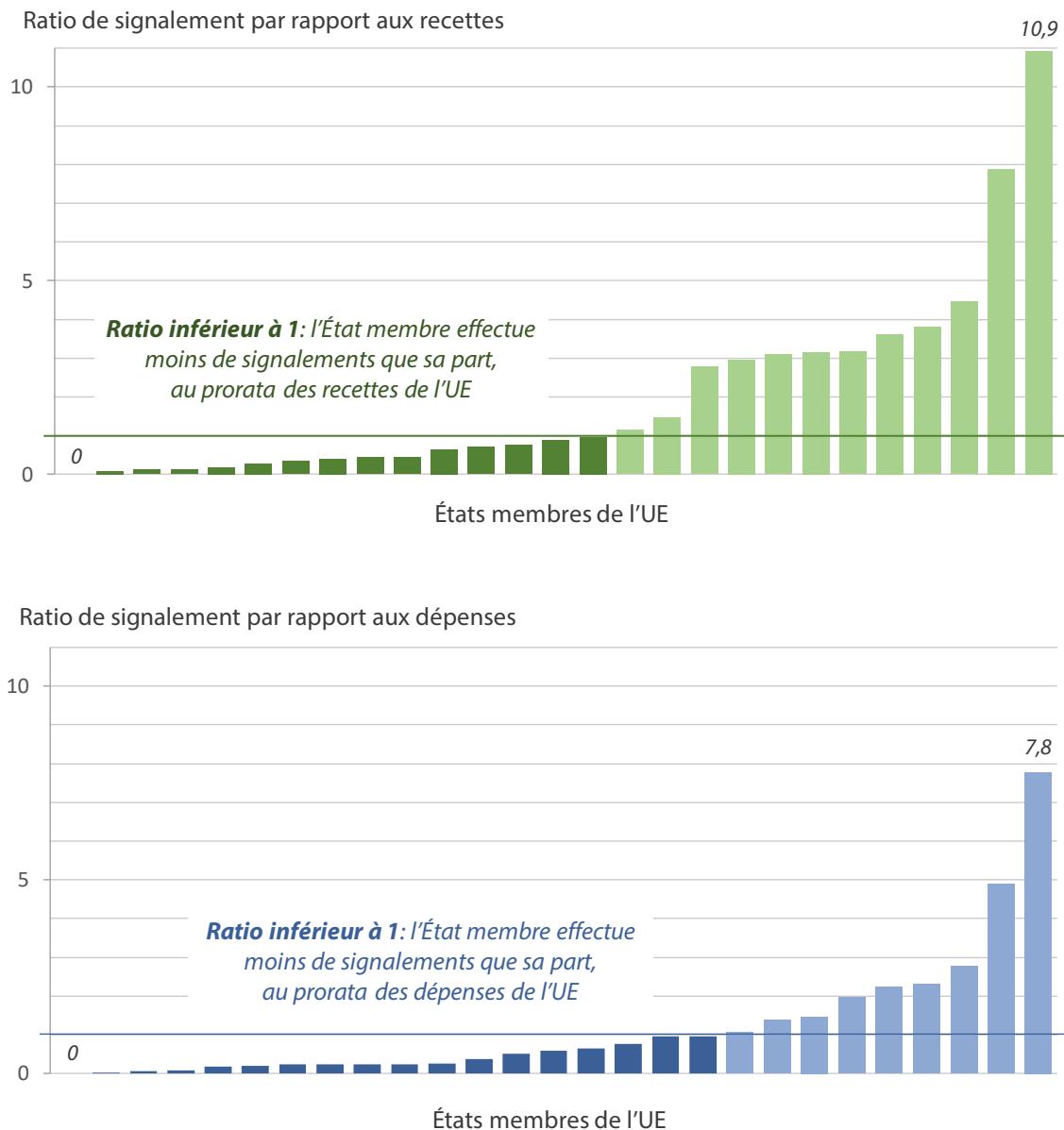
61 L'objectif ultime des enquêtes pénales et administratives menées par le Parquet européen, les parquets nationaux et l'OLAF consiste à protéger les intérêts financiers de l'Union. Pour ce faire, il est possible de sanctionner les criminels reconnus ou de prendre des mesures administratives appropriées telles que le recouvrement des fonds, la suspension de contrats en cours ou l'exclusion du bénéfice des financements à venir. Selon nous, la Commission, étant responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE, devrait avoir une vue d'ensemble de la contribution des résultats des enquêtes pénales et administratives à la protection des intérêts financiers de l'Union. Nous pensons également qu'elle devrait assurer un suivi de l'issue des enquêtes sur des cas de fraude afin de veiller à ce que tous les montants dus au budget de l'UE soient dûment recouvrés.

⁴⁴ Article 36, paragraphe 6, du règlement sur le Parquet européen.

Les données relatives au signalement des cas de fraude font apparaître des écarts, qui ne sont pas analysés

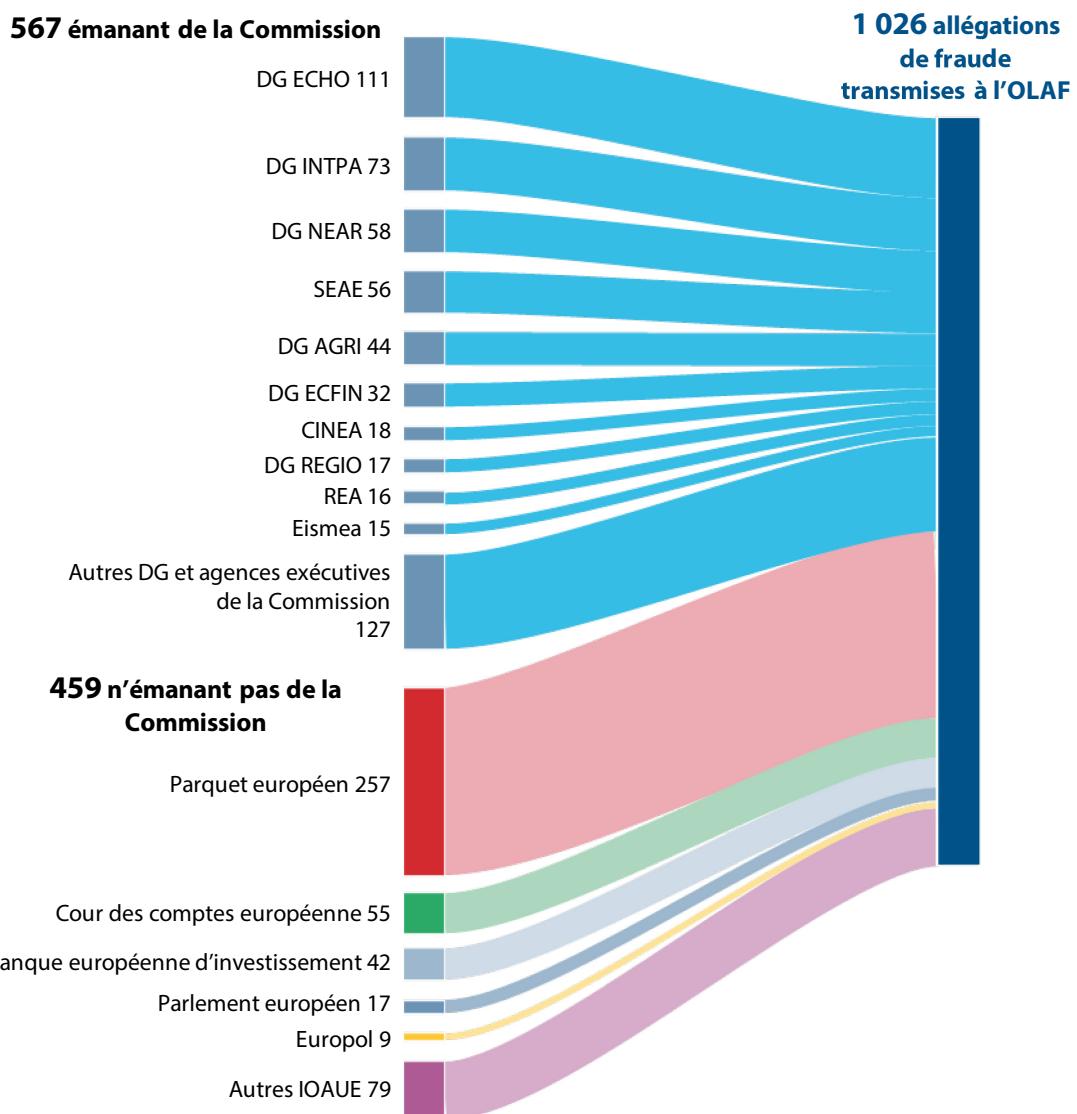
- 62 Nous avons examiné s'il existait une corrélation entre le nombre d'allégations de fraude émanant d'organismes des divers États membres, enregistrées dans les systèmes de gestion des dossiers du Parquet européen et de l'OLAF, et la part du budget de l'UE placée sous la responsabilité desdits États.
- 63 Pour chaque État membre, nous avons calculé un «ratio de signalement» en divisant sa part dans le nombre total d'allégations de fraude présumée adressées par les autorités nationales et les IOAUE au Parquet européen et à l'OLAF, par sa part dans le total des recettes (ressources propres traditionnelles (RPT) et contributions au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)) ou des dépenses budgétaires de l'UE. Ce ratio est supérieur à 1 si le nombre d'allégations émanant de l'État membre concerné est proportionnellement plus élevé que le montant de recettes ou de dépenses dont il a la responsabilité. La *figure 4* révèle des écarts considérables entre les ratios de signalement, certains États membres signalant bien plus d'allégations de fraude que ce à quoi l'on s'attendrait eu égard au montant de recettes et de dépenses dont ils sont responsables. La Commission n'a pas réalisé d'analyse de ces écarts afin de déterminer, par exemple, s'ils s'expliquent par des faiblesses dans la détection ou par une grande efficacité dans la prévention.

Figure 4 | Nombre d'allégations signalées par rapport aux montants de recettes et de dépenses de l'UE, par État membre, au cours de la période 2022-2024



64 Les IOAUE sont juridiquement tenus de signaler les allégations de fraude à la fois au Parquet européen et à l'OLAF (voir point 32). Au cours de la période 2022-2024, ce dernier a reçu 567 allégations émanant des services de la Commission, ainsi que 459 allégations de fraude transmises par d'autres IOAUE, 77 % l'ayant été par le Parquet européen, la Banque européenne d'investissement (BEI) ou la Cour des comptes européenne (voir *figure 5*).

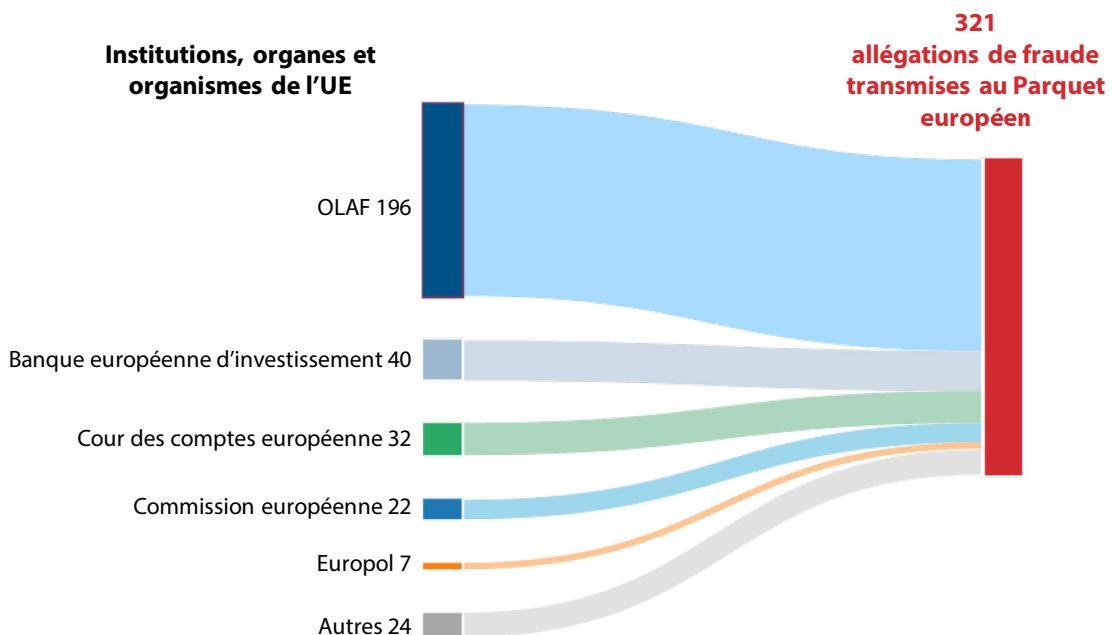
Figure 5 | Nombre d'allégations de fraude adressées à l'OLAF par la Commission et ses agences ainsi que par d'autres IOAUE au cours de la période 2022-2024



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par l'OLAF.

65 Au cours de la période 2022-2024, 321 allégations de fraude ont été signalées au Parquet européen par les institutions, organes et organismes de l'UE, en l'occurrence, principalement l'OLAF (196 allégations), la BEI et la Cour des comptes européenne (voir [figure 6](#)).

Figure 6 | Nombre d'allégations de fraude transmises au Parquet européen par les IOAUE au cours de la période 2022-2024



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par le Parquet européen.

66 La Commission n'a pas analysé les raisons pour lesquelles les IOAUE signalent environ trois fois plus d'allégations à l'OLAF qu'au Parquet européen. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que les IOAUE, qui sont tenus de transmettre directement les allégations d'infractions PIF au Parquet européen⁴⁵, peuvent également demander à l'OLAF d'effectuer une évaluation préliminaire de leurs allégations de fraude⁴⁶. Autre explication possible: les allégations de fraude qui concernent des États membres ne participant pas au Parquet européen ou qui ont trait aux affaires internes des institutions de l'UE (par exemple à des actes illicites non criminels commis par des membres de leur personnel) sont adressées à l'OLAF. Si ces explications théoriques peuvent justifier en partie les écarts dans le niveau des signalements effectués par les IOAUE auprès de l'OLAF et du Parquet européen, ces écarts n'en restent pas moins considérables.

⁴⁵ Article 24, paragraphe 1, du [règlement sur le Parquet européen](#).

⁴⁶ Article 12 quater, paragraphe 6, du [règlement OLAF](#) et considérant 51 du règlement sur le Parquet européen.

Les résultats des enquêtes du Parquet européen et de l'OLAF ne sont pas comparables

- 67** Les enquêtes pénales du Parquet européen visent à sanctionner les criminels, y compris en recouvrant les produits du crime. Au cours de ses enquêtes, le Parquet européen peut identifier des avoirs à geler afin de garantir la compensation du préjudice subi, si une condamnation est ensuite prononcée. En pareille circonstance, et une fois le montant des dommages et intérêts à verser établi par les juridictions nationales, c'est aux autorités de l'État membre qu'incombe de recouvrer les produits du crime. Ceux-ci correspondent généralement au montant total du préjudice résultant de l'activité criminelle, en l'occurrence les montants dus au budget du pays ou à celui de l'UE, et éventuellement à d'autres victimes de l'infraction. Enfin, les avoirs gelés et tous les autres actifs doivent être confisqués et monétisés. Le Parquet européen est tenu d'informer les victimes dans une affaire, qu'il s'agisse d'autorités nationales ou d'IOAUE. Ces autorités peuvent à tout moment prendre des mesures administratives appropriées, à condition que celles-ci n'entravent pas les poursuites pénales⁴⁷.
- 68** Les enquêtes de l'OLAF aboutissent à des recommandations adressées aux IOAUE et aux autorités nationales (telles que les autorités douanières ou les autorités de gestion des fonds de l'UE). Ces recommandations consistent essentiellement à énoncer des mesures visant à protéger le budget de l'Union contre les conséquences de manquements passés ou futurs, par exemple la détermination des montants à recouvrer pour ce budget, l'exclusion du bénéfice des financements européens, la détection rapide et la suspension des paiements relevant de contrats en cours, en ce qui concerne les dépenses, ou des mesures destinées aux autorités douanières, en ce qui concerne les recettes de l'UE. L'OLAF n'est pas habilité à prendre lui-même ces mesures. La mise en œuvre de ses recommandations incombe aux organismes chargés de gérer les dépenses de l'UE⁴⁸. En ce qui concerne les recettes, les recommandations de l'OLAF sont adressées aux États membres, et leur application relève de la responsabilité de la Commission.

⁴⁷ Article 13 de la [directive PIF](#), en liaison avec les attributions prévues dans le [règlement financier de l'UE](#) et dans la législation sectorielle applicable.

⁴⁸ Articles 98 et 100 du [règlement financier de l'UE](#).

69 Le *tableau 6* présente les résultats, au 31 décembre 2024, des enquêtes du Parquet européen et de l'OLAF relatives aux dossiers enregistrés entre 2022 et 2024. Les résultats obtenus par l'un et par l'autre ne sont pas directement comparables: toutes les recommandations formulées à l'issue d'enquêtes de l'OLAF se rapportent directement au budget de l'UE, tandis que les montants demandés à la suite des enquêtes du Parquet européen concernent également les budgets nationaux et les autres victimes. Il est donc difficile d'obtenir, à partir des résultats des enquêtes du Parquet européen et de l'OLAF, une vue d'ensemble consolidée des montants liés au budget de l'UE.

Tableau 6 | Résultats des enquêtes pénales du Parquet européen et des enquêtes administratives de l'OLAF liées aux allégations enregistrées au cours de la période 2022-2024

Enquêtes pénales du Parquet européen		
Toutes victimes confondues		
Nombre d'enquêtes ayant donné lieu à une décision de gel des avoirs		347
suivies d'une décision judiciaire définitive		32*
	Montant	Montant gelé
Valeur des décisions de gel d'avoirs émises par le Parquet européen (millions d'euros)	3 007,4	764,1*
Valeur des décisions judiciaires définitives de recouvrement rendues par les juridictions nationales (millions d'euros)		231,7*
Enquêtes administratives de l'OLAF		
Budget de l'UE uniquement		
Nombre d'enquêtes ayant donné lieu à des propositions de recommandations		163
et à la mise en œuvre des recommandations financières (recouvrements)		16
Nombre d'enquêtes par type de recommandations proposées		
Recommandations financières		90
Mesures conservatoires		78
Recommandations administratives (mise sur liste noire**)		26
Recommandations judiciaires		16
	Montant	Montant
Valeur des recouvrements recommandés (millions d'euros)	615,3	23,1
Valeur des mesures de prévention recommandées (millions d'euros)	52,4	9,7

* Englobe uniquement les décisions judiciaires définitives rendues en 2024, concernant les enquêtes ouvertes au cours de la période 2022-2024. Jusqu'alors, le Parquet européen n'avait pas été en mesure d'allouer les ressources nécessaires à la collecte et à l'enregistrement de ces informations produites par les autorités judiciaires nationales.

** Exclusion dans le cadre du système de détection rapide et d'exclusion.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par le Parquet européen et par l'OLAF.

- 70** Au cours de la période 2022-2024, le Parquet européen a gelé des avoirs (directement ou au moyen d'une ordonnance judiciaire) pour une valeur totale de 3 milliards d'euros dans 347 enquêtes. En 2024, 32 de ces enquêtes ont donné lieu à une décision de justice définitive; dans ces affaires, les juridictions ont confirmé l'existence d'un préjudice s'élevant à 232 millions d'euros et ont ordonné aux autorités nationales de recouvrer les produits du crime, notamment par la confiscation des avoirs gelés. D'autres dossiers ont donné lieu à une décision de justice en 2022 et en 2023, mais le Parquet européen ne dispose pas de données sur les montants des préjudices correspondants, établis par les tribunaux. Le montant de 232 millions d'euros correspond au montant total du préjudice occasionné par les infractions et pas uniquement à la part qui concerne le budget de l'UE. En outre, le remboursement ne peut avoir lieu qu'une fois que les avoirs confisqués ont été convertis en espèces. La Commission ne dispose pas d'informations lui permettant de contrôler quel pourcentage des 232 millions d'euros concernés par les décisions judiciaires définitives de recouvrement rendues par les juridictions nationales relève du budget de l'UE. Elle nous a informés qu'en novembre 2024, elle avait commencé à mettre en place un mécanisme de surveillance destiné à assurer le suivi de l'issue des enquêtes du Parquet européen transmises par ce dernier. L'avenir nous dira si ce nouveau mécanisme est efficace.
- 71** À titre de comparaison, se fondant sur son cadre juridique administratif, l'OLAF a formulé des recommandations comportant des implications financières dans 90 enquêtes: ces recommandations consistaient à recouvrer 615 millions d'euros et à appliquer des mesures de prévention supplémentaires portant sur 52 millions d'euros. Fin 2024, 16 de ces recommandations avaient été mises en œuvre par les ordonnateurs compétents. Ainsi, 23 millions d'euros avaient été recouvrés et l'ensemble des mesures préventives, concernant un montant de 10 millions d'euros, avaient été appliquées. Ces deux montants sont directement liés au budget de l'UE.

La Commission ne dispose pas d'informations complètes sur les incidences financières des décisions des juridictions nationales pour le budget de l'UE

72 Le Parquet européen et l'OLAF ne recouvrent pas eux-mêmes les fonds de l'UE.

La Commission, responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'Union, est tenue de veiller à ce que tous les montants dus soient recouvrés rapidement par les autorités compétentes des États membres ou de l'UE⁴⁹, que le recouvrement résulte d'une procédure pénale ou d'une procédure administrative. Pour ce faire, elle doit être informée desdits montants.

73 Si l'OLAF assure le suivi de la mise en œuvre de ses recommandations, la Commission n'a mis en place qu'en novembre 2024 le mécanisme de surveillance du Parquet européen, qui couvre les affaires en lien avec les dépenses de l'UE et avec les recettes de RPT. Pour ce qui a trait à la TVA, le Parquet européen lui a transmis des informations sur toutes les affaires sous enquête portées devant la justice entre juin 2021 et décembre 2024.

74 En ce qui concerne les recommandations de l'OLAF, pour donner suite à notre rapport sur les risques de fraude aux dépenses de l'UE⁵⁰, l'Office a institué un mécanisme de suivi des recouvrements finaux demandés par les ordonnateurs de la Commission. Au cours de la période 2022-2024, d'après les données qu'il a rendues disponibles, 4,5 milliards d'euros ont été recouvrés (dont 3,4 milliards d'euros dans une seule affaire) et des mesures préventives d'une valeur de 0,8 milliard d'euros ont été appliquées à la suite de ses recommandations. Ces recouvrements résultent de ses enquêtes sur des allégations enregistrées entre 2008 et 2024; cela explique que leur montant soit plus de cinq fois supérieur au total indiqué dans le *tableau 6*, ci-avant.

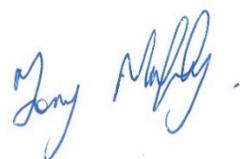
⁴⁹ Articles 98 et 100 du [règlement financier de l'UE](#).

⁵⁰ [Rapport spécial 01/2019](#) intitulé «Dépenses financées par l'UE: des mesures s'imposent pour lutter contre la fraude».

- 75** Dans le cas des enquêtes du Parquet européen, les États membres conservent les montants liés à la fraude à la TVA recouvrés à la suite de décisions des juridictions pénales. Dans le système de perception des recettes de l'UE, cela devrait avoir des répercussions sur les assiettes TVA des États membres, utilisées pour calculer leurs contributions annuelles au titre de la ressource propre fondée sur la TVA. À cet effet, les États membres communiquent leurs assiettes TVA pour chaque exercice à la Commission, et celle-ci procède régulièrement à des inspections pour juger de l'exactitude des données fournies par les États membres. Cependant, au moment de notre audit, elle ne disposait d'aucune information sur ces affaires liées à la TVA, et donc d'aucun mécanisme spécifique permettant de vérifier si l'assiette TVA d'un État membre tenait compte des recouvrements ordonnés par les juridictions.
- 76** Les enquêtes du Parquet européen relatives aux ressources propres traditionnelles et aux dépenses de l'UE peuvent aboutir à des recouvrements ordonnés par les juridictions nationales. Pour assurer le suivi de ces recouvrements, la Commission doit être informée de l'existence des affaires en question, au plus tard lorsque l'enquête est portée devant la justice. Pour ce qui a trait aux dossiers ouverts par le Parquet européen entre 2022 et 2024, nous avons constaté que la Commission avait été informée de 202 des 302 enquêtes portées devant la justice (voir point 60). En novembre 2024, elle a commencé à mettre en place un mécanisme permettant de contrôler quelle part de ces montants est liée au budget de l'UE (voir point 70). Dans les 100 autres cas, ce manque d'informations sur les affaires du Parquet européen déférées aux juridictions met la Commission dans l'incapacité de déterminer si, et dans quelle mesure, ces montants sont liés au budget de l'UE.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre V, présidée par Jan Gregor, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en ses réunions des 11 et 18 novembre 2025.

Par la Cour des comptes



Tony Murphy
Président

Annexe

Annexe I – À propos de l'audit

Définitions

- 1) Le mot «fraude»¹, dans son acception pénale, désigne généralement tout acte ou toute omission volontaire visant à tromper, occasionnant un préjudice à la victime et procurant un gain à l'auteur. Par exemple, si le bénéficiaire d'une subvention tente d'induire intentionnellement en erreur le bailleur de fonds afin de déclarer des dépenses indûment élevées, il commet une fraude.
- 2) La notion d'irrégularité² est plus vaste que celle de fraude. Elle se définit comme une violation du droit qui a ou pourrait avoir pour effet de porter préjudice au budget de l'UE. Si une telle violation a été commise intentionnellement, alors il s'agit d'une fraude. Ainsi, ce qui différencie la fraude des autres irrégularités est l'intention malveillante de son auteur.

Généralités

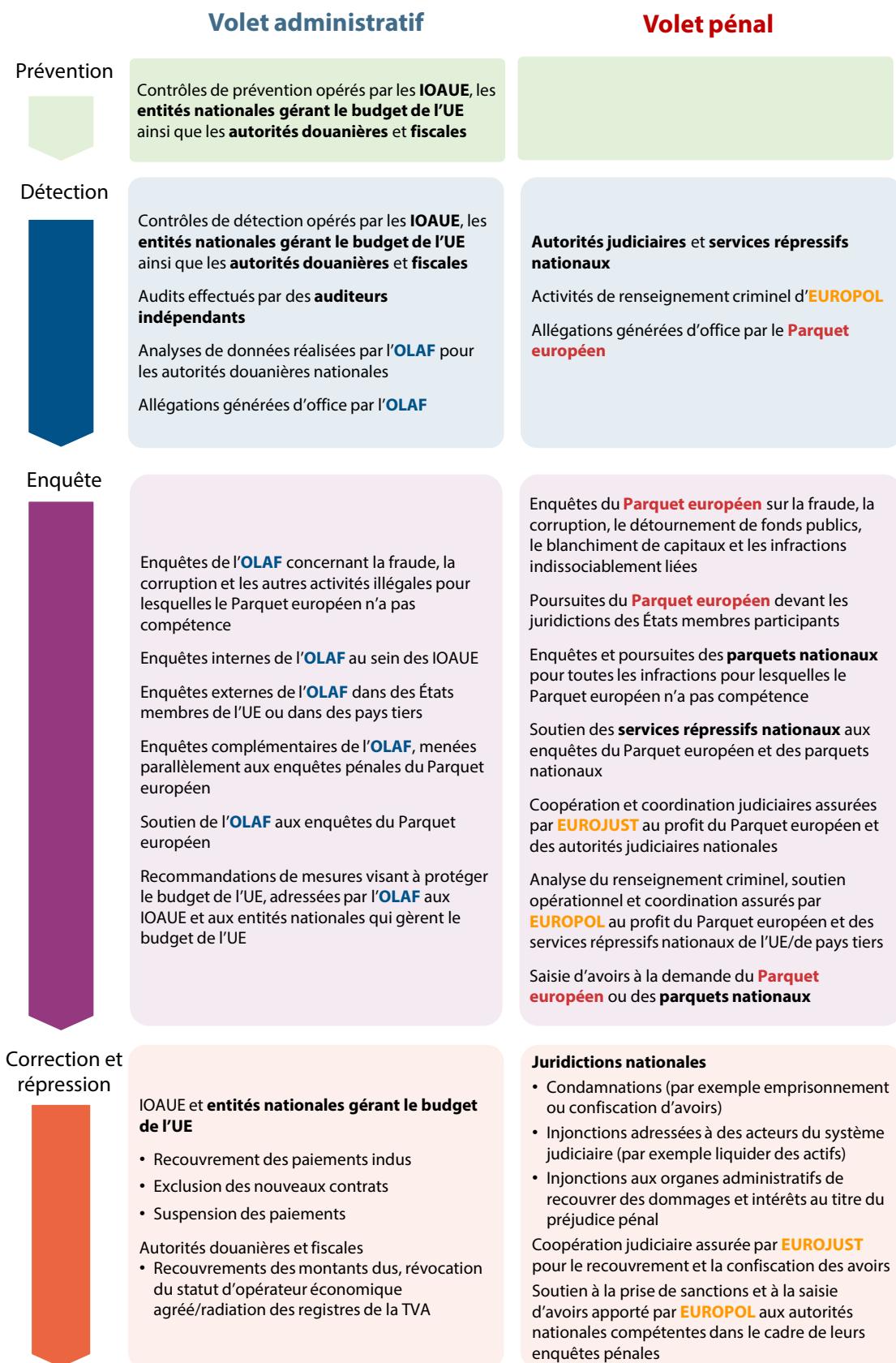
- 3) L'architecture antifraude de l'UE prévoit deux types d'action distincts pour lutter contre la fraude: les enquêtes pénales menées par le Parquet européen et les mesures administratives prises par l'institution chargée de la gestion budgétaire (par exemple la Commission). Les enquêtes administratives menées par l'OLAF peuvent également présenter un intérêt pour la Commission. La *figure 1* donne une vue d'ensemble des modalités d'exercice de ces responsabilités, ainsi que des rôles des autres instances qui participent à la lutte contre la fraude.

¹ Voir la définition juridique à l'article 3 de la directive PIF.

² Article premier, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil (règlement PIF).

-
- 4) La responsabilité en matière de prévention, de détection et de correction des cas de fraude incombe en premier lieu aux organismes des États membres qui gèrent les dépenses ou les recettes de l'UE, ainsi qu'aux institutions, organes et organismes de l'Union (IOAUE) concernés. À la Commission, cette responsabilité revient aux services qui exécutent les dépenses (directions générales (DG) et agences exécutives œuvrant dans le cadre de la gestion directe ou de la gestion indirecte) et les recettes budgétaires de l'UE (principalement la direction générale du budget). Au niveau national, les services répressifs et les autres instances judiciaires sont tenus de signaler au Parquet européen les infractions pénales présumées portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Les auditeurs indépendants, au niveau national ou à celui de l'UE, doivent également dénoncer les cas de fraude présumée. Les particuliers (y compris les lanceurs d'alerte) peuvent le faire sur une base volontaire.

Figure 1 | L'architecture antifraude de l'UE



Source: Cour des comptes européenne.

Étendue et approche de l'audit

- 5) Notre audit a porté sur le Parquet européen, l'OLAF, Eurojust et Europol ainsi que sur le rôle primordial de la Commission, et a couvert la période allant du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2024. Il vise à contribuer au réexamen de l'architecture antifraude de l'UE auquel la Commission procède actuellement, comme prévu dans son livre blanc de [juillet 2025](#).
- 6) Nous avons examiné:
 - les mandats des quatre instances de l'Union, et plus particulièrement la clarté de leurs rôles et responsabilités en matière d'enquêtes sur la fraude, et la question de savoir si, cumulés, ces rôles et responsabilités couvrent l'intégralité desdites enquêtes, ainsi que le soutien apporté au Parquet européen par l'OLAF, Eurojust et Europol au cours du cycle d'enquête;
 - les procédures de traitement des allégations de fraude, en particulier la question de savoir si l'OLAF et le Parquet européen évitent le travail en double ainsi que les manques d'efficience lors de l'évaluation des allégations, et s'ils veillent à échanger régulièrement des informations;
 - les mécanismes utilisés par la Commission pour superviser les activités de détection de la fraude et réaliser un suivi des issues des enquêtes pénales et administratives, pour garantir le remboursement de montants appropriés au budget de l'UE et en vue de son rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union.
- 7) Nous avons analysé le cadre réglementaire qui définit les rôles et les responsabilités des différentes instances (notamment les règlements, les arrangements de travail et divers autres rapports et documents pertinents) et nous nous sommes entretenus avec des membres de leur personnel. L'OLAF et le Parquet européen ne nous ont pas accordé l'accès à leurs systèmes de gestion des dossiers, ce qui a limité notre capacité à analyser les données. Nous avons donc rassemblé un certain nombre de documents détaillés fournis par ces deux instances afin de dégager autant d'informations que possible sur le cycle de vie d'une allégation de fraude, puis sur l'enquête et sur l'issue (finale) correspondantes.

Abréviations, sigles et acronymes

CINEA: Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement

CMS: système de gestion des dossiers (*Case Management System*)

DG AGRI: direction générale de l'agriculture et du développement rural

DG ECFIN: direction générale des affaires économiques et financières

DG ECHO: direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes

DG HOME: direction générale de la migration et des affaires intérieures

DG INTPA: direction générale des partenariats internationaux

DG JUST: direction générale de la justice et des consommateurs

DG NEAR: direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement

DG REGIO: direction générale de la politique régionale et urbaine

ECR: signalement d'infraction au Parquet européen (*EPPO Crime Report*)

EISMEA: Agence exécutive pour le Conseil européen de l'innovation et les PME

EUROJUST: Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale

EUROPOL: Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs

IOAUE: institutions, organes et organismes de l'UE

OLAF: Office européen de lutte antifraude

PIF: protection des intérêts financiers (de l'Union)

REA: Agence exécutive européenne pour la recherche

RPT: ressources propres traditionnelles

SEAE: Service européen pour l'action extérieure

TVA: taxe sur la valeur ajoutée

Glossaire

Condamnation: décision de justice par laquelle la partie défenderesse est déclarée coupable d'infraction.

Confiscation d'avoirs: dépossession permanente, sur décision d'une juridiction nationale, des avoirs appartenant à un criminel, y compris ceux précédemment gelés, le cas échéant, qui sont mis à disposition afin de dédommager les victimes de l'infraction.

Contrôle de concordance/non-concordance: contrôle administratif opéré par l'OLAF afin de vérifier si le Parquet européen a reçu la même allégation de fraude.

Directive PIF: directive de l'UE relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.

Enquête administrative: procédure utilisée par un organisme administratif tel que l'OLAF pour établir si des activités portées à son attention sont irrégulières. Les enquêtes administratives n'empêchent pas les enquêtes pénales.

Enquête complémentaire: enquête administrative effectuée par l'OLAF en même temps qu'une enquête pénale du Parquet européen.

Enquête pénale: activité d'un organisme d'enquête criminelle (le Parquet européen ou un autre parquet) destinée à obtenir des éléments de preuve d'un comportement délictueux en vue de déférer des criminels devant la justice.

Gel d'avoirs: saisie provisoire, par décision d'une juridiction nationale, des avoirs appartenant à un criminel présumé, à titre de garantie destinée à couvrir des dommages et intérêts qui pourraient finalement être convenus.

Mesure conservatoire: mesure, proposée par l'OLAF après une enquête administrative, visant à empêcher la poursuite d'activités préjudiciables pour les intérêts financiers de l'Union et/ou à protéger des preuves d'actes illicites.

Mise en accusation: notification officielle, adressée par le procureur à une personne, d'une allégation selon laquelle cette personne a commis une infraction pénale, et par laquelle le ministère public engage des poursuites en justice.

Ordre de recouvrement: commandement, soit judiciaire (émanant d'une juridiction), soit administratif (émanant d'un organisme gérant le budget de l'UE), de recouvrer les fonds concernés par une irrégularité ou une fraude.

Poursuites: décision du ministère public de mettre la partie défenderesse en examen.

Recommandation administrative: recommandation, adressée par l'OLAF aux organismes qui gèrent des fonds de l'UE, consistant à prendre des mesures administratives pour empêcher la poursuite d'actes illicites.

Recommandation disciplinaire: recommandation adressée par l'OLAF à une institution, un organe ou un organisme de l'UE et consistant à sanctionner un membre de leur personnel ou à l'empêcher de commettre d'autres actes illicites de nature à porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

Recommandation financière: recommandation adressée par l'OLAF à une institution, un organe ou un organisme de l'UE ou à une entité nationale et indiquant le montant des irrégularités ou des fraudes constatées, en vue de l'établissement d'ordres de recouvrement administratif. Ce type de recommandation peut également comprendre des actions préventives, par exemple proposer de suspendre le paiement de certains montants dans des contrats en cours.

Recommandation judiciaire: recommandation de l'OLAF aux autorités judiciaires nationales visant à ce qu'elles assurent un suivi, lorsqu'une enquête révèle qu'une infraction (PIF ou autre) a pu être commise.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-26>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-26>

L'équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre V (Financement et administration de l'Union), présidée par Jan Gregor, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Katarína Kaszasová, Membre de la Cour, assistée de: James Verity, chef de cabinet et Iveta Turčanová, attachée de cabinet; Bogna Kuczynska et Alberto Gasperoni, managers principaux; Luís Rosa, chef de mission; Marco Fians, chef de mission adjoint; Anžela Poliulianaité, Jan Guman et Agathokleia Varytimou, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Michael Pyper. Un soutien administratif et technique a été apporté par Christopher Troisi. La conception graphique a été assurée par Jesus Nieto et Cynthia Matala-Tala.



De gauche à droite: Agathokleia Varytimou, Marco Fians, Luís Rosa, James Verity, Katarína Kaszasová, Jan Guman, Iveta Turčanová et Anžela Poliulianaité.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2025

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Photo de couverture: © Shevon – [stock.adobe.com](#)

Le tableau 1 ainsi que les figures 2 et 3 contiennent les logos des instances de l'UE intervenant dans la lutte contre la fraude:

- © Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust)
- © Office européen de lutte antifraude (OLAF)
- © Parquet européen
- © Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol)

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-6016-3	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/5072481	QJ-01-25-057-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6017-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/8375344	QJ-01-25-057-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Instances de l'UE chargées de lutter contre la fraude – Des mandats clairement définis, mais des échanges d'informations et une supervision de la Commission toujours insuffisants», [rapport spécial 26/2025](#), Office des publications de l'Union européenne, 2025.

La lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE incombe conjointement à l'Union et à ses États membres. Nous avons examiné les principales institutions participant à l'architecture antifraude de l'UE, notamment le Parquet européen et l'OLAF, ainsi que leur coopération dans les enquêtes sur les fraudes. Nous avons constaté que ces instances ont des responsabilités clairement définies, mais que les échanges d'informations présentent toujours des faiblesses, ce qui influe sur le nombre d'enquêtes réalisées par le Parquet européen et l'OLAF, retarde ces enquêtes et se répercute sur le rôle global de la Commission dans la protection du budget de l'UE. Nous recommandons à la Commission de mettre en place un nouveau système qui simplifie le traitement des allégations de fraude et les enquêtes, d'analyser les écarts entre les niveaux de fraude signalés à l'échelle de l'UE et de mesurer l'impact des enquêtes en matière de fraude, notamment en évaluant les montants remboursés au budget de l'Union.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact

Site web: eca.europa.eu

Réseaux sociaux: [@EUauditors](https://twitter.com/EUauditors)