

Lutte contre le commerce illicite du tabac dans l'UE

Éparpillement des efforts et lacunes persistantes



Table des matières

Points

01 - 16 | Principaux messages 01

01 - 07 | Pourquoi ce thème est-il important?

08 - 16 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

17 - 108 | Nos observations en détail 02

17 - 33 | L'ampleur, la structure et l'impact économique du commerce illicite du tabac au niveau de l'UE ne sont pas connus

18 - 24 | La fragmentation des informations et de leur communication ne permet d'avoir qu'une vision partielle de la situation

25 - 33 | La Commission ne dispose pas d'une estimation fiable du marché illicite du tabac, de sa structure et de son impact économique à l'échelle de l'UE

34 - 72 | La coopération et l'échange d'informations entre les États membres ne sont pas uniformes, et les approches en matière de lutte contre le commerce illicite du tabac diffèrent d'un État membre à l'autre

35 - 39 | En raison des lacunes réglementaires au niveau de l'UE, des approches nationales différentes sont possibles

40 - 50 | Les systèmes de contrôle et les approches en matière de répression des infractions varient d'un État membre à l'autre

51 - 54 | La définition des infractions et les sanctions ne sont pas suffisamment harmonisées

55 - 66 | La coopération et l'échange d'informations entre les différents acteurs présentent encore des lacunes

67 - 72 | Les accords de coopération avec les fabricants de tabac manquent de transparence et risquent de compromettre les activités de répression des infractions

73 - 108 | La contribution de l'UE à la lutte contre le commerce illicite du tabac est fragmentée, n'est pas fondée sur des priorités claires, et son incidence n'est pas évaluée

75 - 83 | La responsabilité est partagée entre plusieurs acteurs de l'UE

84 - 93 | Absence de priorités claires à la Commission

94 - 102 | La Commission soutient les États membres, mais ne procède pas au suivi de la mise en œuvre de leurs actions et à l'évaluation de leur incidence

103 - 108 | La Commission n'a pas procédé à une évaluation complète de l'incidence des accords conclus par l'UE avec les fabricants de tabac

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

Annexe II – Le cadre stratégique de l'UE et le cadre international

Sigles, acronymes et formes abrégées

Réponses de la Commission

Calendrier

L'équipe d'audit

01

Principaux messages

Pourquoi ce thème est-il important?

- 01** Le commerce illicite des produits du tabac constitue un phénomène criminel mondial qui porte atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne et de ses États membres. Selon les [estimations de la Commission](#), les pertes annuelles pour les budgets de l'UE et de ses États membres se chiffrent à 13 milliards d'euros.
- 02** Dans la mesure où elle donne accès à des produits du tabac moins coûteux, cette activité illicite sape également les politiques de santé publique visant à réduire le nombre de fumeurs et le tabagisme passif. Cette activité criminelle à faible risque constitue par ailleurs une source de revenus importante pour les groupes criminels organisés, faisant ainsi peser un risque réel sur la sécurité de l'Union.
- 03** Le paysage du commerce illicite du tabac a profondément évolué ces dernières années. Si la contrebande continue à poser problème, une autre pratique a pris de l'ampleur dans toute l'UE: la production illégale de tabac. Des sites de fabrication clandestins ont en effet été découverts dans presque tous les États membres. En outre, les nouveaux produits se multiplient sur le marché, en particulier ceux qui attirent les jeunes consommateurs.

- 04** Au cours de la dernière décennie, l'Union et ses États membres ont pris une série de mesures pour lutter contre cette activité illicite, à savoir, notamment, l'adoption d'une [stratégie](#) de l'UE visant à lutter contre le commerce illicite des produits du tabac (2013), renforcée par deux plans d'action (2013 et 2018), la révision des principales dispositions législatives et le renforcement de la coopération en matière répressive. Au niveau international, l'UE et ses États membres ont également ratifié et mis en œuvre la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac (la [CCLAT](#)), et l'UE et 19 États membres ont ratifié le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac (le [protocole à la CCLAT](#)).
- 05** L'audit objet du présent rapport visait à évaluer l'efficacité des mesures prises par la Commission et les États membres pour lutter contre ce commerce illicite. Nous avons examiné le cadre de renseignement utilisé pour collecter des données sur ce phénomène, la manière dont les autorités douanières des États membres conçoivent et mettent en œuvre les contrôles, leur coopération en matière de détection du commerce illicite et de lutte contre celui-ci, le cadre d'action et de suivi de la Commission ainsi que le soutien qu'elle apporte à diverses mesures de lutte.
- 06** L'audit a porté sur la période allant de 2023 à 2025. Les entités auditées étaient la Commission (en l'occurrence la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière – la DG TAXUD – et l'Office européen de lutte antifraude – l'OLAF) ainsi que les autorités nationales compétentes de quatre États membres (la Belgique, l'Espagne, la Pologne et la Roumanie). Nous avons sélectionné ces États membres sur la base des informations disponibles concernant les saisies, les fabriques clandestines et les itinéraires de contrebande, ainsi que de leur répartition géographique. Nous avons également mené une enquête auprès des autorités compétentes de tous les États membres que nous n'avons pas visités aux fins de l'audit. L'[annexe I](#) fournit davantage d'informations contextuelles ainsi que des précisions sur l'étendue et l'approche de notre audit.
- 07** En 2023, la Commission a réaffirmé que la lutte contre le commerce illicite du tabac était et resterait une priorité pour elle¹. Par nos observations, nous entendons apporter un éclairage supplémentaire qui permette de mieux façonner la réponse de l'UE au commerce illicite des produits du tabac, tant au niveau de la Commission qu'à celui des États membres, et de renforcer la coopération en vue d'améliorer l'efficacité des efforts déployés pour lutter contre ce phénomène.

¹ Document de travail des services de la Commission intitulé *Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade* (SWD(2023) 409).

Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

- 08** D'une manière générale, nous avons constaté que les mesures prises par la Commission et les États membres pour lutter contre le commerce illicite des produits du tabac n'étaient pas suffisamment solides du point de vue de la clarté des priorités et de la coordination au niveau de l'UE. Malgré les efforts déployés, ce phénomène continue à représenter un défi constant et complexe pour l'UE.
- 09** Il ressort de notre audit que les informations sur le commerce illicite du tabac sont éparpillées aux niveaux de l'UE et des États membres, et que la Commission ne dispose pas de données complètes lui permettant d'estimer la taille du marché, sa structure et son impact économique. L'action des États membres est limitée par les faiblesses et les lacunes du cadre réglementaire actuel de l'UE et par le morcellement des rôles entre les différents acteurs concernés. En outre, les approches en matière de lutte contre cette activité illicite diffèrent d'un État membre à l'autre, et la coopération reste lacunaire. La contribution de l'UE à la lutte contre le commerce illicite du tabac est fragmentaire et l'approche actuelle pêche par l'absence de priorités claires. Enfin, jusqu'à présent, la Commission n'a pas procédé à une évaluation systématique de l'impact des mesures prises par l'UE et les États membres pour lutter contre ce problème.

L'ampleur, la structure et l'impact économique du commerce illicite du tabac au niveau de l'UE ne sont pas connus

- 10** Notre audit révèle qu'en dépit des efforts déployés par la Commission, des lacunes subsistent en ce qui concerne la collecte, la qualité et l'utilisation de données sur le commerce illicite du tabac. Plusieurs acteurs de l'UE (l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs – Europol, la DG TAXUD et l'OLAF) collectent des informations sur différents aspects du commerce illicite auprès des États membres, avec pour résultat un tableau fragmentaire du renseignement au niveau de l'UE (voir points [17](#) à [24](#)).
- 11** En outre, il n'existe pas d'estimation fiable, que ce soit au niveau de la Commission ou à celui des États membres, de la taille du marché illicite du tabac ou de son impact économique au sein de l'UE. Bien que la communication d'informations par la Commission se soit améliorée, les données disponibles reposent en grande partie sur les saisies et ne donnent donc pas une image complète de la situation (voir points [25](#) à [33](#)).



Recommandation n° 1

Fournir une vue d'ensemble complète et actualisée du marché des produits du tabac illicites dans l'UE

La Commission devrait:

- a) améliorer l'échange de renseignements entre les acteurs de la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac, en veillant à ce que l'OLAF ait accès aux informations et aux données nécessaires à une analyse antifraude efficace;
- b) publier des orientations supplémentaires à l'intention des États membres les encourageant à fournir des données homogènes, complètes et exactes en temps utile, et les aider à mettre au point un transfert automatisé par voie électronique des données relatives au commerce illicite du tabac;
- c) en coopération avec les États membres, définir, sur la base des méthodes proposées dans les études pertinentes de la Commission, une approche solide et harmonisée pour estimer régulièrement et surveiller la taille et l'impact économique du marché illicite du tabac dans l'UE.

Quand? D'ici fin 2029.

La coopération et l'échange d'informations entre les États membres ne sont pas uniformes, et les approches en matière de lutte contre le commerce illicite du tabac diffèrent d'un État membre à l'autre

12 Nous avons constaté que les États membres ne déploient pas tous les mêmes efforts pour lutter contre le commerce illicite des produits du tabac et que la législation de l'UE n'est pas encore totalement harmonisée. Le cadre réglementaire de l'UE laisse un pouvoir discrétionnaire aux États membres pour l'adoption de mesures de lutte contre le commerce illicite du tabac. Il en résulte des failles dans la répression des infractions au niveau de l'Union, qui peuvent être exploitées par les groupes criminels organisés (voir points [35](#) à [39](#)). En outre, il existe encore des divergences entre les systèmes de contrôle nationaux, qui résultent de la diversité des paysages juridiques et administratifs. La répartition des compétences, les priorités et les capacités techniques varient considérablement d'un État membre à l'autre. Cela ajoute à la complexité de la lutte contre le commerce illicite du tabac dans l'UE et accroît le risque de réponse non coordonnée (voir points [40](#) à [50](#)). Par ailleurs, la définition des infractions liées au tabac et le degré de sévérité des sanctions applicables varient aussi selon l'État membre (voir points [51](#) à [54](#)).

- 13** Nous avons également relevé des lacunes dans la coopération et l'échange d'informations entre les États membres. Ils n'ont pas tous la même utilisation des deux principaux canaux de communication, et l'actualité et la qualité des informations échangées ne sont pas uniformes (voir points 55 à 66). De plus, la plupart des États membres ont signé des accords volontaires avec des fabricants de tabac, ce qui suscite des inquiétudes quant à la transparence et au respect des exigences de l'article 5, paragraphe 3, de la CCLAT (voir points 67 à 72).



Recommandation n° 2

Soutenir davantage les efforts déployés par les États membres pour lutter contre le commerce illicite des produits du tabac

La Commission devrait soutenir davantage les efforts consentis par les États membres:

- a) en clarifiant le cadre juridique spécifique et l'objectif opérationnel des systèmes de communication existants de l'UE qui peuvent être utilisés à des fins d'échange d'informations;
- b) en renforçant la coopération entre les administrations nationales compétentes par la promotion d'échanges d'informations complètes et exactes en temps utile;
- c) en sensibilisant aux garanties requises pour les interactions avec les fabricants de tabac et en promouvant le respect des dispositions de la convention-cadre pour la lutte antitabac relatives à la transparence et à l'intégrité.

Quand? D'ici fin 2028.

La contribution de l'UE à la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac est fragmentée, n'est pas fondée sur des priorités claires, et son incidence n'est pas évaluée

- 14** Dans l'UE, les responsabilités en matière de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac sont partagées entre plusieurs acteurs. Il existe certes un mécanisme de coordination des opérations conjointes menées par le groupe «Application de la loi» (Douanes) du Conseil, mais aucune entité ne s'est vu attribuer un rôle de coordination global. Cette situation contribue à la fragmentation du panorama des initiatives de l'UE, qui risquent de se chevaucher, avec pour corollaire une augmentation de la charge administrative (voir points [75](#) à [83](#)).
- 15** La Commission soutient les États membres dans la lutte contre le commerce illicite, principalement au moyen d'activités opérationnelles, mais n'assure pas le suivi de la mise en œuvre des actions de l'UE et n'évalue pas leur incidence. Cette approche n'est pas fondée sur des priorités claires (voir points [84](#) à [102](#)).
- 16** Enfin, l'OLAF gère les deux accords en vigueur avec des fabricants de tabac. À ce jour, il n'a pas procédé à une évaluation globale de l'incidence des accords conclus par l'UE avec des fabricants de tabac (voir points [103](#) à [108](#)).



Recommandation n° 3

Renforcer l'approche de l'UE en matière de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac

La Commission devrait jouer un rôle plus actif dans la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac. Elle devrait en particulier:

- a) avec les organes compétents de l'UE participant à l'architecture antifraude, définir des objectifs stratégiques et des priorités claires sur la base d'une approche cohérente et prospective, tout en maintenant la flexibilité nécessaire pour pouvoir faire face rapidement aux risques émergents;
- b) déterminer si les accords conclus par l'UE avec des fabricants de tabac doivent être renouvelés à leur expiration;
- c) évaluer régulièrement l'incidence des mesures prises par l'UE et les États membres dans ce domaine et adapter ses actions en fonction des résultats.

Quand? [D'ici fin 2029.](#)

Nos observations en détail

L'ampleur, la structure et l'impact économique du commerce illicite du tabac au niveau de l'UE ne sont pas connus

- 17** L'obligation de lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union incombe à la fois à des entités de l'UE et aux États membres². Afin de protéger les intérêts financiers de l'UE et d'élaborer des approches efficaces de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac, il importe d'avoir une connaissance précise de la taille du marché et de son impact économique. Nous avons examiné si la Commission disposait d'un cadre de renseignement approprié pour la collecte de données fiables et si elle utilisait ce cadre pour cibler les activités opérationnelles et les décisions stratégiques.

² Article 325, paragraphe 1, du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(TFUE\)](#).

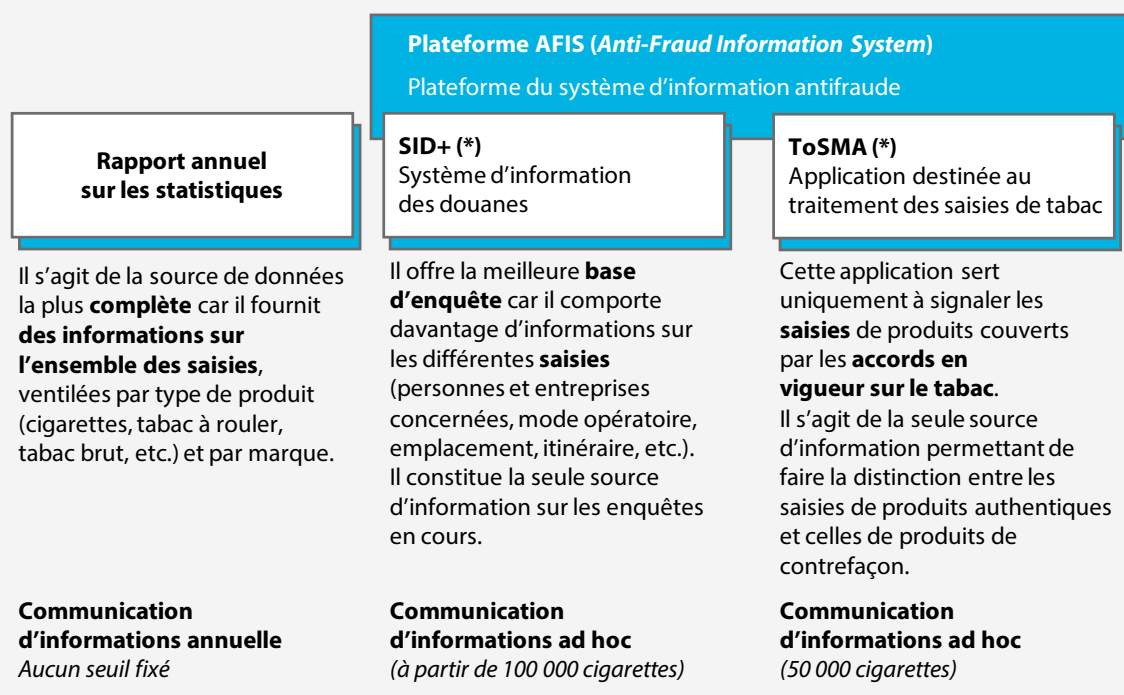
La fragmentation des informations et de leur communication ne permet d'avoir qu'une vision partielle de la situation

- 18** La législation de l'UE ne contient aucune disposition imposant aux États membres de collecter des données complètes sur le commerce illicite des produits du tabac. Ainsi, toutes les données collectées par les États membres sont fournies sur une base volontaire.
- 19** Au cours de notre audit, nous avons constaté que les différents acteurs au sein de l'UE qui collectent des informations et font rapport sur le commerce illicite du tabac recourent à des méthodes et pratiques diverses pour ce faire.
- Premièrement, Europol collecte des informations sur les fabriques clandestines (capacité de production et types de produits du tabac concernés)³ afin de soutenir les États membres, principalement par l'intermédiaire des activités de la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT).
 - Deuxièmement, la DG TAXUD établit chaque année un rapport sur la performance de l'union douanière, qui comprend une section spécifique sur les cigarettes et le tabac illicites. Ce rapport précise les quantités de tabac et de cigarettes illicites saisies chaque année par les autorités douanières nationales, seules ou en coopération avec d'autres autorités. Lesdites quantités sont ventilées par mode de transport et par emplacement géographique (à une frontière extérieure de l'UE ou sur son territoire). Le rapport sur la performance de l'union douanière donne des précisions sur la manière dont les autorités douanières luttent contre le commerce illicite de tabac, informations qui sont étayées par le nombre de saisies. Il apporte également un éclairage sur les tendances en la matière.
 - Troisièmement, l'OLAF analyse les données sur les saisies de tabac et les communique régulièrement aux États membres, principalement au sein du groupe d'experts sur la lutte contre le commerce illicite du tabac. Celui-ci est composé de représentants des autorités (principalement douanières) des États membres de l'UE et est présidé par l'OLAF, qui conseille la Commission sur le commerce illicite du tabac, et en particulier la contrebande de cigarettes.
- 20** Les données sur les saisies de tabac collectées par l'OLAF auprès des États membres proviennent de trois sources différentes (voir [encadré 1](#)). Pour ce qui est de la production illicite de tabac, nous avons par ailleurs constaté que l'OLAF collecte également des données sur le nombre total de fabriques clandestines détectées.

³ [Règlement \(UE\) 2016/794](#).

Encadré 1

Données relatives aux saisies communiquées à l'OLAF



(*) Le SID+ et ToSMA sont des modules intégrés dans la plateforme AFIS gérée par l'OLAF.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'un document de la Commission.

- 21** D'une manière générale, nous estimons que la Commission a amélioré les modalités de collecte de renseignements ces dernières années. Elle a fourni des notes d'orientation et des modèles aux autorités nationales afin de clarifier les définitions et de normaliser leurs pratiques en matière de collecte de données. Des insuffisances en ce qui concerne l'exhaustivité, les écarts dans le niveau de détail et la qualité des données collectées dans les États membres continuent néanmoins à nuire à la cohérence de l'analyse au niveau de l'UE. Par exemple, il ne peut être exclu que des saisies communiquées dans le rapport annuel de la Commission relatif à une année donnée aient en réalité eu lieu l'année précédente.
- 22** La Commission a pris des mesures pour soutenir les États membres dans leurs activités de communication d'informations, et renforcé les possibilités de transfert automatisé de données depuis les États membres. Toutefois, au moment de l'audit (octobre 2025), il n'existait pas de système électronique automatisé permettant de transférer l'ensemble des données relatives au trafic de tabac des systèmes nationaux vers ceux de l'UE.

- 23** L'OLAF a renforcé sa capacité d'analyse des données afin d'améliorer le renseignement. Il a notamment mis au point une plateforme analytique (PA fraude) à des fins de soutien en matière d'analyse des données et de renseignement. L'OLAF et les autorités des États membres se servent de cette plateforme pour prévenir et détecter les fraudes douanières, y compris le commerce illicite des produits du tabac. En outre, une équipe spécifique a été créée pour traiter les questions relatives au système d'information antifraude (AFIS) et à l'analyse des opérations douanières. L'accès aux données nécessaires pour lutter efficacement contre le commerce illicite du tabac reste toutefois lacunaire. En particulier, contrairement à la DG TAXUD, l'OLAF n'a pas accès aux données du [système de contrôle des importations 2](#) (ICS2). Compte tenu du mandat de l'OLAF, ces données pourraient être utiles à ses enquêtes en ce qu'elles permettraient de cibler les envois suspects et de réagir plus rapidement. La prévention et la détection de ces activités illicites s'en trouveraient améliorées.
- 24** Nous avons observé que le tableau du renseignement au niveau de l'UE était hétérogène et fragmentaire, ce qui peut se traduire par des lacunes en matière de renseignement et des doubles emplois dans la communication des saisies par les autorités des États membres.

La Commission ne dispose pas d'une estimation fiable du marché illicite du tabac, de sa structure et de son impact économique à l'échelle de l'UE

- 25** En vertu des dispositions de l'article 325 du [TFUE](#), et compte tenu de la responsabilité qui lui incombe de protéger les intérêts financiers de l'UE, la Commission devrait disposer de moyens efficaces pour lutter contre le commerce illicite du tabac. Elle devrait notamment pouvoir estimer la taille de ce marché illicite, sa structure et son impact économique, ce qui lui permettrait de disposer d'une base solide pour cerner l'ampleur du problème. Nous avons évalué les informations dont dispose la Commission, et l'analyse qu'elle effectue sur la base de celles-ci.
- 26** L'estimation du marché illicite du tabac est un défi sur le plan méthodologique puisque, par définition, il s'agit d'une activité illicite et clandestine. Face à cela, la Commission a réalisé une étude visant à mettre au point une méthodologie fiable, solide, reproductible et indépendante qui pourrait être appliquée tant par elle-même que par les autorités des États membres. Une [étude réalisée pour la Commission](#) en 2020 indique qu'il faudrait recourir à une combinaison de méthodologies pour pouvoir estimer le marché. Plusieurs options méthodologiques impliquant différents niveaux de ressources y sont proposées.

- 27** Depuis lors, la Commission n’a fait réaliser aucune estimation indépendante de la taille du marché, de sa structure ou de son impact économique, mais l’étude de 2020 faisait référence à d’autres études, notamment à un [rapport annuel de KPMG](#) et aux résultats qui y figurent. Ce rapport, commandé par un fabricant de tabac, donne une estimation de la taille et de l’évolution de 38 marchés européens, y compris ceux des 27 États membres de l’UE. Nous avons constaté que plusieurs parties prenantes⁴ avaient examiné le rapport et formulé des critiques à son égard, et qu’il devait donc être interprété avec prudence.
- 28** Depuis 2023, l’OLAF a amélioré les informations qu’il communique chaque année dans le cadre du groupe d’experts sur la lutte contre le commerce illicite du tabac (voir point [19](#)):
- en ventilant les produits du tabac par catégorie;
 - en incluant de nouveaux produits (pipes à eau, tabac chauffé, etc.);
 - en accélérant le processus de communication d’informations.
- 29** Les données utilisées par l’OLAF pour fournir une indication des tendances de la structure du marché sont quant à elles principalement fondées sur les saisies effectuées au cours des années précédentes. Ces données relatives aux saisies ne donnent toutefois pas, à elles seules, une image complète et actualisée de la taille globale du marché.
- 30** Il ressort des résultats de notre enquête que quatre États membres disposaient de données officielles pour estimer la taille du marché illicite du tabac, tandis que d’autres s’appuyaient sur des études financées par l’industrie, telles que le rapport établi par KPMG. En outre, les autorités des États membres auprès desquelles nous nous sommes rendus ont déclaré qu’il conviendrait qu’une estimation de la taille du marché, non influencée par l’industrie du tabac, soit réalisée au niveau de l’UE.

⁴ Livre blanc – Groupe de travail parlementaire du Parlement européen sur le tabac, Parlement européen, 2024.

- 31** Notre audit a également montré qu'il n'existe actuellement aucune évaluation globale et solide de l'incidence financière du commerce illicite des produits du tabac sur le plan des pertes de recettes fiscales. Les [rapports annuels de l'OLAF](#) fournissent des chiffres sur l'incidence financière du commerce illicite du tabac (en lien avec les opérations auxquelles l'OLAF a participé), mais pas d'estimation du préjudice total causé par le manque à gagner fiscal dans l'UE. Selon le [rapport annuel de l'OLAF relatif à 2025](#), ses opérations dans ce domaine ont donné lieu à la saisie d'un peu plus de 427 millions de cigarettes illicites dans le monde, et à la confiscation de 219 millions de cigarettes aux frontières extérieures de l'UE. L'OLAF a également contribué à la saisie de 411 kilogrammes de tabac brut et de 53,6 kilogrammes de tabac pour pipe à eau. Les travaux de l'OLAF dans ce domaine ont permis d'éviter des pertes de plus de 178 millions d'euros pour le budget de l'UE et ceux des États membres. Des [documents](#)⁵ récents de la DG TAXUD fournissent des estimations des pertes de recettes fiscales fondées sur des études externes (13 milliards d'euros en 2023), mais ces estimations doivent également être interprétées avec prudence. En 2024, dans sa [réponse](#) à une question parlementaire, la Commission a confirmé qu'elle ne disposait pas d'informations sur les pertes financières subies par les différents États membres du fait de cette activité illicite.
- 32** Nous prenons acte du fait que la Commission a lancé une étude spécifique pour aborder les principaux problèmes méthodologiques liés à l'estimation du manque à gagner en accises sur le tabac. L'objectif est de produire des estimations fiables permettant d'expliquer les causes de ce manque à gagner, y compris le commerce illicite.
- 33** De manière générale, nous considérons que l'estimation de la taille du marché illicite du tabac et de son impact économique fournirait la base nécessaire pour comprendre l'ampleur du problème, élaborer des réponses appropriées et mesurer l'impact des actions menées pour lutter contre ce trafic. Nous constatons cependant qu'il n'existe actuellement aucune estimation indépendante et fiable de l'ampleur, de la structure et de l'impact économique du marché illicite du tabac dans l'UE, ni aucune évaluation complète de son incidence financière sur le plan des pertes de recettes fiscales.

⁵ Document de travail des services de la Commission – Rapport d'analyse d'impact accompagnant la proposition de directive du Conseil concernant la structure et les taux de l'accise applicable au tabac et aux produits connexes ([SWD\(2025\) 560](#)).

La coopération et l'échange d'informations entre les États membres ne sont pas uniformes, et les approches en matière de lutte contre le commerce illicite du tabac diffèrent d'un État membre à l'autre

- 34** Les autorités douanières des États membres sont en première ligne pour empêcher les mouvements illégaux de marchandises, détecter les mouvements transfrontaliers de produits du tabac illicites et traquer les sites de production clandestins. Elles jouent donc un rôle central dans la protection des intérêts financiers de l'UE et dans la préservation de sa sécurité. Nous avons évalué les contrôles mis en place par les autorités douanières des États membres ainsi que leur coopération avec d'autres autorités nationales et parties prenantes pour détecter et combattre le commerce illicite du tabac.

En raison des lacunes réglementaires au niveau de l'UE, des approches nationales différentes sont possibles

- 35** L'existence d'approches différentes entre les États membres est principalement due au cadre de l'UE proprement dit. Nous avons constaté une absence d'harmonisation de la législation de l'UE en ce qui concerne les facteurs de production essentiels des produits du tabac, en particulier le tabac brut et les machines, mais aussi les nouveaux produits (tels que ceux à base de tabac chauffé, ou encore les liquides pour cigarettes électroniques) et les ventes en ligne de produits du tabac. Le tabac brut et les machines ne relèvent pas du champ d'application de la directive sur les produits du tabac⁶ et ne sont donc pas soumis à des normes ni à des exigences de traçabilité à l'échelle de l'Union, les nouveaux produits du tabac et produits connexes ne sont que partiellement réglementés, et les États membres ont toute latitude en ce qui concerne les ventes en ligne. Ces lacunes réglementaires risquent de faciliter le commerce illicite et d'engendrer des pratiques de marché inégales.

⁶ Directive 2014/40/UE du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE.

- 36** L'insuffisance des contrôles de la chaîne d'approvisionnement du tabac brut est l'un des principaux facteurs favorisant la fabrication clandestine. De fait, en vertu du cadre actuel de l'UE, l'adoption de mesures visant à lutter contre le commerce illicite du tabac est laissée à la discrétion des États membres. Toutes les autorités douanières auprès desquelles nous nous sommes rendus s'inquiétaient du manque d'harmonisation au niveau de l'UE, soulignant que cela créait des failles dans la répression des infractions et limitait l'efficacité des efforts déployés par l'Union pour lutter contre cette activité illicite. Elles ont fait valoir en particulier que l'absence de règles harmonisées concernant le tabac brut et d'autres intrants essentiels (machines, papier à cigarettes, filtres à cigarettes, arômes, matériaux d'emballage, etc.) constituait une vulnérabilité susceptible d'être exploitée aux fins de la fabrication clandestine.
- 37** Les résultats de notre enquête ont montré que la majorité des États membres avaient mis en place des mesures visant à réglementer les facteurs essentiels de production du tabac, mais que leurs priorités et leurs approches variaient considérablement. Selon les répondants, les mesures visant à réglementer le tabac brut sont les plus courantes et relèvent souvent des cadres douanier et en matière d'accise. Toutefois, ces mesures restent hétérogènes à travers l'UE, plusieurs États membres n'imposant que des règles d'importation limitées ou d'ordre général plutôt que des exigences spécifiques en matière de suivi ou d'enregistrement. Dans de nombreux États membres, l'acquisition de machines de production n'est toujours pas soumise à des règles ni à l'obtention d'une licence. À ce jour, parmi les États membres dans lesquels nous avons effectué une visite d'audit (ci-après les «États membres visités»), l'Espagne, la Pologne et la Roumanie ont introduit des dispositions nationales qui réglementent ces domaines dans des mesures variables. Les autorités nationales compétentes que nous avons rencontrées ont cependant noté que les efforts déployés par l'UE pour lutter contre le commerce illicite du tabac étaient limités par un cadre juridique qui n'est pas pleinement harmonisé au niveau de l'Union.

- 38** Selon la Commission, si l'UE n'intervient pas, ces problèmes vont probablement persister⁷. En juillet 2025, la Commission a présenté une [proposition](#) de révision de la directive sur la taxation du tabac⁸ visant à moderniser le cadre de l'UE en matière d'accise. Cette proposition prévoit des mesures destinées à mieux surveiller le tabac brut, qui viennent combler une lacune de longue date mise en évidence à maintes reprises par les États membres. Elle élargit aussi le champ d'application de la directive sur la taxation du tabac à certains nouveaux produits. Au moment de la rédaction du présent document (mai 2026), la proposition n'avait pas encore été adoptée.
- 39** Cette proposition de la Commission ne porte toutefois que sur le tabac brut. D'autres intrants essentiels restent exclus du champ d'application des dispositions réglementaires harmonisées de l'UE, si bien que les différences entre les approches nationales risquent de persister.

Les systèmes de contrôle et les approches en matière de répression des infractions varient d'un État membre à l'autre

- 40** En l'absence de règles coordonnées au niveau de l'UE, les États membres évoluent dans des environnements réglementaires fondamentalement différents. Dans ce panorama fragmenté, les groupes criminels organisés peuvent tirer parti des faiblesses, telles que la répression hétérogène des infractions et l'absence d'approche coordonnée à l'échelle de l'UE dans la lutte contre le commerce illicite du tabac. Nous avons donc examiné la manière dont les autorités douanières des États membres organisent leurs activités répressives dans la lutte contre le commerce illicite du tabac.
- 41** Nous avons relevé des différences notables entre les États membres visités en ce qui concerne les structures institutionnelles, les cadres juridiques et les approches opérationnelles en matière de lutte contre cette activité illicite. Cette diversité s'explique par le fait que les autorités concernées, et leurs compétences, ne sont pas les mêmes dans tous les pays. En conséquence, les systèmes, procédures et contrôles appliqués par les autorités nationales varient considérablement à travers l'UE.

⁷ Document de travail des services de la Commission – Rapport d'analyse d'impact (SWD(2025) 560).

⁸ [Directive 2011/64/UE](#) du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés.

- 42** La différence réside notamment dans le mandat et les pouvoirs juridiques des autorités responsables. Dans trois des États membres en question (la Belgique, l'Espagne et la Pologne), les autorités douanières disposent de pouvoirs juridiques étendus et de structures d'enquête spécifiques, ce qui leur permet de mener des enquêtes pénales, de coordonner les opérations et de couvrir à la fois les aspects administratifs et opérationnels. L'autorité douanière roumaine ne peut quant à elle mener que des enquêtes administratives, les aspects pénaux relevant de la compétence exclusive des services répressifs. En pareil cas, la lutte contre le commerce illicite du tabac est surtout assurée par des équipes mixtes sur la base d'accords de coopération. Notre enquête a également mis en évidence des difficultés en matière de répression des infractions, liées à la fragmentation des cadres juridiques et des dispositifs institutionnels nationaux.
- 43** Nous avons aussi relevé des différences dans la répartition des responsabilités relatives au protocole à la CCLAT. Dans deux des États membres visités (la Belgique et la Roumanie), le protocole relevait de la compétence du ministère de la santé, dans un troisième (la Pologne), de la responsabilité du ministère des finances, et dans le dernier (l'Espagne), la responsabilité était partagée entre le ministère des finances et le ministère de la santé. Ces dispositifs risquent de nuire à la mise en œuvre du protocole, étant donné que les autorités qui en sont responsables ne sont pas nécessairement familiarisées avec son volet douanier, y compris pour ce qui est des saisies et des statistiques y afférentes. En outre, la dimension douanière risque de ne pas être prise en compte lors des réunions de la CCLAT auxquelles participent d'autres autorités nationales.
- 44** Les cadres stratégiques nationaux visant à lutter contre le commerce illicite du tabac sont aussi très différents. Nous l'avons constaté dans les États membres visités, de même que dans les résultats de notre enquête. Trois de ces États membres (la Belgique, l'Espagne et la Roumanie) s'appuient sur des cadres nationaux généraux plutôt que sur des stratégies spécifiques, la Pologne étant le seul à considérer le commerce illicite du tabac comme un domaine hautement prioritaire, faisant l'objet d'une stratégie spécifique. Du fait de ces différences, les priorités stratégiques et opérationnelles varient d'un État membre à l'autre.

- 45** Nous avons également relevé des écarts entre les capacités opérationnelles des autorités douanières que nous avons rencontrées. D'une manière générale, les autorités belges, espagnoles et polonaises disposent de capacités technologiques avancées et utilisent une large gamme d'équipements technologiques de pointe. Les autorités roumaines n'ont en revanche pas terminé le développement de telles capacités. Elles font appel à la technologie pour les contrôles quotidiens, mais ont de plus en plus besoin d'équipements de haute technologie ou de plus grandes capacités de gestion des données. Les pratiques opérationnelles varient également en fonction de la situation géographique des États membres (selon qu'ils ont de longues frontières extérieures terrestres ou maritimes, par exemple), de leur environnement de risque et de leurs capacités institutionnelles. La responsabilité opérationnelle incombe aux autorités nationales, ce qui contribue à une intensité inégale de la répression des infractions à travers l'UE, en particulier entre États frontaliers et non frontaliers, pays de transit et pays de forte consommation, ainsi qu'entre administrations n'ayant pas toutes les mêmes ressources.
- 46** Le [paquet de réforme douanière](#) proposé par la Commission en 2023 prévoyait notamment la création d'une nouvelle Autorité douanière de l'UE et d'une plateforme des données douanières de l'UE dans le but de centraliser les données douanières, de moderniser la gestion des risques et de favoriser une répression plus cohérente des infractions dans l'ensemble de l'UE. En mars 2026, le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord politique sur la réforme⁹, confirmant la création des éléments proposés. Le paquet n'a toutefois pas encore été adopté.
- 47** Des exemples récents illustrent l'envergure et la sophistication des sites de production illicites ainsi que la complexité opérationnelle liée à leur démantèlement (voir [figure 1](#)).

⁹ Conseil de l'Union européenne, «[Douanes de l'UE](#): accord entre le Conseil et le Parlement concernant une réforme historique».

Figure 1 | Site clandestin de production de cigarettes à grande échelle démantelé en Belgique en 2025



Source: Cour des comptes européenne.

- 48** Au cours de notre audit, nous avons constaté que les États membres appliquaient des approches globalement similaires en matière de saisie et de destruction des produits du tabac illicites et des machines de production, mais pas pour ce qui est des conditions d'entreposage et de gardiennage. Il est de pratique courante dans les quatre États membres visités que les produits du tabac et les machines de production saisis soient confisqués, entreposés dans des lieux sécurisés, puis détruits une fois que l'autorité compétente a donné son accord. Dans l'un de ces États (la Pologne), certains produits du tabac saisis peuvent être rapidement détruits, tandis que dans d'autres, du fait des contraintes juridiques ou procédurales, les temps d'entreposage sont plus longs, ce qui occasionne des coûts élevés et des risques en matière de sécurité. Dans un autre État membre visité (la Roumanie), la législation permet la vente ou la mise aux enchères des machines ou du tabac non transformé ayant fait l'objet de saisies, alors qu'il n'existe aucun mécanisme efficace pour contrôler leur utilisation ultérieure, si bien qu'ils risquent de se retrouver à nouveau sur le marché illicite.
- 49** Enfin, au cours de notre audit, nous avons également relevé de bonnes pratiques permettant de soutenir la lutte contre le commerce illicite du tabac (voir [encadré 2](#)).

Encadré 2

Exemples de bonnes pratiques relevées dans les États membres visités

- Pouvoirs opérationnels renforcés permettant une intervention rapide

Les autorités douanières nationales belges et polonaises disposent de pouvoirs d'enquête importants et ont à ce titre la possibilité d'accéder à certains locaux sans autorisation judiciaire préalable. En Pologne, ces pouvoirs incluent l'utilisation d'outils tels que le système de reconnaissance automatique des plaques minéralogiques, tandis qu'en Belgique, des agents spécialisés dotés de compétences de police judiciaire peuvent mettre en œuvre des mesures d'enquête avancées (par exemple, une surveillance internationale, impliquant des opérations transfrontalières).

- Structures de communication et de coopération fonctionnant en continu (24 heures sur 24 et 7 jours sur 7)

La Belgique utilise un système fonctionnant 24 heures sur 24 pour transmettre des informations détaillées sur les saisies aux unités d'enquête et aux équipes douanières en charge des accises. En Espagne, le *Centro de Cooperación Operativa Permanente*, plateforme centrale pour la coopération interrégionale, nationale et internationale, fonctionne lui aussi en continu.

- Structures spécialisées dans la lutte contre le commerce illicite du tabac

La Roumanie a mis en place des unités organisationnelles spécialisées pour renforcer ses moyens de lutte contre cette activité illicite, dont le service chargé de lutter contre le trafic des produits du tabac illicites, tandis que la Pologne a institué un centre de compétence à cet effet.

Source: Cour des comptes européenne.

50 Notre audit a révélé que les systèmes de lutte contre ce phénomène et les structures administratives nationaux sont globalement très différents, ce qui a une incidence sur l'organisation des contrôles et la répartition des responsabilités, sur la fixation des priorités stratégiques et opérationnelles, ainsi que sur le déploiement des ressources. En conséquence, le tableau des méthodes appliquées à travers l'UE est hétérogène, ce qui accroît le risque d'une approche non coordonnée et non harmonisée au niveau de l'Union.

La définition des infractions et les sanctions ne sont pas suffisamment harmonisées

- 51** Il est également ressorti de notre audit que la définition des infractions liées au tabac n'était pas harmonisée et que le degré de sévérité des sanctions applicables variait selon l'État membre. Ce manque d'harmonisation dans la classification de la contrebande et de la production illicite ainsi que dans les sanctions appliquées à travers l'UE a également été confirmé par les résultats de notre enquête.
- 52** Pour neuf États membres, la contrebande et la production illicite relèvent exclusivement d'infractions pénales. D'autres appliquent des systèmes mixtes, en vertu desquels toute infraction dont la valeur est inférieure aux seuils définis est traitée comme une infraction administrative, tandis que les infractions plus graves donnent lieu à des procédures pénales. Dans ces systèmes, la production illicite est le plus souvent considérée comme une infraction pénale, tandis que la contrebande peut constituer une infraction tantôt administrative, tantôt pénale, en fonction des seuils. Nous avons néanmoins relevé des cas dans lesquels les peines d'emprisonnement pour production illicite étaient inférieures à celles infligées pour contrebande. Ce type d'approche n'est pas dissuasif et ne tient pas compte du nombre croissant de fabriques clandestines (voir point [08](#)).
- 53** Nous estimons également que des approches différentes risquent de se répercuter sur les niveaux de dissuasion et les résultats en matière de répression des infractions. Les autorités douanières de trois des États membres visités (la Belgique, l'Espagne et la Roumanie) appellent à harmoniser aussi bien les définitions des infractions que les sanctions dans l'ensemble de l'UE. La Roumanie a fait observer que l'absence de sanctions harmonisées contre le commerce illicite du tabac risque de créer des failles en matière de répression des infractions et d'encourager le déplacement des activités criminelles vers les territoires où les sanctions sont moins strictes.

54 Les autorités douanières jouent un rôle essentiel dans la lutte contre le commerce illicite du tabac. Dans le cadre de notre audit, nous leur avons donc demandé quels sont, selon elles, les aspects essentiels qu'il conviendrait de réglementer en priorité au niveau de l'UE afin de renforcer l'efficacité de la lutte contre ce phénomène. Les domaines dans lesquels les autorités douanières estimaient qu'il était possible de renforcer la réglementation au niveau de l'UE étaient invariablement les mêmes. Le message est clair et cohérent: la mosaïque de règles nationales existantes et l'absence de réglementation dans des domaines clés créent des vulnérabilités auxquelles les États membres ne peuvent remédier seuls. Les États membres font valoir qu'une action au niveau de l'UE contribuerait à combler les lacunes réglementaires concernant le tabac brut et d'autres facteurs essentiels, à garantir un traitement homogène des nouveaux produits et des ventes en ligne, ainsi qu'à fournir un cadre de sanctions plus uniforme. Ces priorités font écho à celles indiquées par les répondants à l'enquête, qui ont eux aussi souligné la nécessité d'harmoniser davantage le cadre de l'UE.

La coopération et l'échange d'informations entre les différents acteurs présentent encore des lacunes

55 La coopération joue un rôle essentiel dans la lutte contre le commerce illicite du tabac et a lieu aux niveaux national, transfrontalier et de l'UE. Les modalités de cette coopération sont fondées sur la législation de l'UE¹⁰, qui définit les obligations des États membres en matière de coopération, d'assistance mutuelle, de partage d'informations et d'activités de prévention de la fraude. Nous avons examiné comment les autorités des États membres que nous avons rencontrées coopéraient dans le cadre de la coordination opérationnelle et par l'échange de renseignements, utilisaient les systèmes de communication de l'UE et dialoguaient avec d'autres parties prenantes.

56 Notre audit a montré que globalement, la coopération nationale dans les États membres visités fonctionne de manière adéquate, mais qu'elle comporte des limites structurelles notables dans certains contextes. En règle générale, les autorités douanières, la police, les autorités frontalières et les parquets échangent des informations et mènent des opérations conjointes, mais le niveau de coopération varie. Dans certains cas, la coopération repose sur des dispositions informelles ou des accords de collaboration d'ordre général, mais les systèmes d'information ne sont pas toujours interopérables et l'intégration de la coopération nationale reste insuffisante, ce qui retarde les échanges d'informations.

¹⁰ À savoir, notamment, le [code des douanes de l'Union](#) ainsi que les cadres juridiques régissant Europol, l'OLAF et les systèmes d'échange d'informations de l'UE.

- 57** Les différences au niveau des mandats, des droits d'accès et des priorités opérationnelles peuvent également entraver les enquêtes et nuire à l'efficacité des opérations conjointes entre autorités nationales. S'il existe des mécanismes de coordination plus intégrés, des outils analytiques partagés et des infrastructures de partage d'informations en temps réel plus ou moins développés dans trois des États membres visités (la Belgique, l'Espagne et la Pologne), les pratiques ne sont pas uniformes, ce qui contribue au manque de cohérence des mesures nationales de lutte contre le commerce illicite du tabac. Étant donné que le commerce illicite du tabac est un phénomène mondial et que les réseaux illicites opèrent à l'échelle transnationale, ces contraintes nationales ont également des répercussions sur la coordination transfrontalière.
- 58** Pour que les actions transfrontalières soient efficaces, les autorités nationales doivent coopérer en temps réel avec l'ensemble des États membres concernés tout au long de la chaîne d'approvisionnement illicite, afin d'être en mesure de repérer les lots de tabac illicites ou les sites de production clandestins, et de suivre les mouvements des produits concernés de manière à pouvoir prendre en temps utile des mesures répressives efficaces. À cet égard, il est essentiel que les informations soient échangées rapidement et que leur interprétation permette de saisir fidèlement les réalités opérationnelles. Des flux de données de qualité élevée sont donc indispensables à une prise de décision éclairée et à des réponses coordonnées.
- 59** Le partage de renseignements au niveau transfrontalier reste toutefois inégal. Les autorités des États membres échangent avec leurs homologues, en particulier ceux des pays voisins, des informations dont l'ampleur et la cohérence varient même en présence d'indices de l'existence d'une dimension transfrontière. Aux fins de notre audit, nous avons sélectionné 10 saisies dans chacun des États membres visités, afin de vérifier si des informations avaient été partagées avec les autorités compétentes d'un autre État membre. L'examen de ces échantillons n'a révélé l'existence d'une coopération que dans 2, 3, 4 et 5 cas sur 10, respectivement.

60 Les autorités douanières que nous avons rencontrées ont également indiqué qu'elles recevaient parfois des données partielles ou tardives, et ont attiré l'attention sur des incohérences dans le type et le niveau des informations échangées. Ainsi, la qualité, l'exhaustivité et l'actualité des informations partagées varient considérablement. Ces disparités limitent la capacité des États membres à effectuer des analyses de risques, entravent le suivi opérationnel et réduisent l'efficacité de leurs réactions face aux menaces émergentes. Les quatre États membres concernés estimaient que des échanges transfrontières d'informations plus rapides, en temps réel et plus structurés constituaient une priorité absolue pour renforcer les efforts de lutte contre le commerce illicite du tabac. Les résultats de notre enquête ont également indiqué que la coopération transfrontalière constituait l'un des principaux aspects à améliorer dans l'ensemble de l'UE pour mieux lutter contre ce phénomène.

61 Il existe plusieurs systèmes permettant aux autorités des États membres de communiquer et d'échanger des données, ayant chacun leur propre cadre juridique et leur propre finalité opérationnelle.

- L'application de réseau d'échange sécurisé d'informations (SIENA), gérée par Europol, a été conçue pour faciliter l'échange d'informations, les communications opérationnelles et à des fins d'enquête et le partage de renseignements en matière criminelle entre services répressifs.
- Le système d'information antifraude (AFIS), géré par l'OLAF, est utilisé pour la coopération administrative au titre du [règlement \(CE\) n° 515/97](#) du Conseil, et notamment l'échange de messages d'assistance mutuelle.
- Bien qu'elle ne prévoie pas de système de communication spécifique, la [convention Naples II](#)¹¹ constitue la base juridique des échanges entre les administrations douanières en matière pénale, qui couvrent les enquêtes relatives au tabac.

¹¹ Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières. [JO C 24 du 23.1.1998](#), p. 2 à 22.

- 62** Dans la pratique, nous avons toutefois constaté que l'utilisation de ces systèmes n'était pas homogène parmi les États membres visités. La majorité des autorités douanières de ces pays s'appuient principalement sur SIENA, les autres ayant davantage tendance à utiliser l'AFIS ou à coopérer dans le cadre de la convention Naples II. En outre, lors de nos travaux, il est apparu que la base juridique appropriée de chaque interface n'était pas toujours bien connue et que les informations étaient parfois transmises au moyen de systèmes qui n'étaient pas destinés à cette fin (par exemple, au moyen de SIENA pour des échanges relevant du règlement (CE) n° 515/97). En outre, selon le [livre blanc pour le réexamen de l'architecture antifraude](#)¹² de la Commission, les dispositions du règlement (CE) n° 515/97 relatives à l'échange d'informations ne sont pas pleinement exploitées et une utilisation plus efficace renforcerait l'assistance mutuelle entre les autorités administratives nationales dans le domaine de la prévention de la fraude.
- 63** À la coexistence de plusieurs canaux de communication et la connaissance inégale des cadres juridiques concernés s'ajoute le fait qu'à travers l'UE, les autorités douanières ont des mandats et des compétences très différents (voir point [42](#)). Cela détermine aussi comment et avec qui elles échangent des informations. Cette situation peut parfois être source de confusion au niveau opérationnel. De manière générale, elle génère des difficultés opérationnelles et augmente le risque que les échanges d'informations passent par des canaux inappropriés d'un point de vue juridique ou technique. Dans leurs réponses à notre enquête, les États membres ont également signalé que de nombreux canaux de communication entravaient le partage de renseignements.
- 64** Au niveau de l'UE, les enquêtes complexes qui concernent plusieurs États membres sont principalement soutenues par l'OLAF. Par exemple, en 2023, l'Office a aidé les autorités nationales à démanteler l'une des plus grandes fabriques clandestines de cigarettes d'Espagne, qui était liée à un réseau criminel opérant dans six autres États membres de l'UE et pays voisins. Selon les autorités espagnoles, l'OLAF a facilité les échanges d'informations, fourni des données analytiques et un soutien technique, et contribué à coordonner la stratégie d'enquête (voir [figure 2](#)).

¹² Livre blanc pour le réexamen de l'architecture antifraude ([COM\(2025\) 546](#)), p. 7.

Figure 2 | Démantèlement de la plus grande fabrique clandestine de cigarettes d'Espagne



Source: Cour des comptes européenne.

- 65** Les autorités des États membres visités ont également indiqué que leur coopération avec Europol était très utile, soulignant son précieux soutien analytique et son rôle dans la facilitation de l'échange et de l'analyse des informations d'enquête. En ce qui concerne le Parquet européen, dans ces quatre États membres, nous avons constaté que la coopération dans les enquêtes relatives au tabac était moins fréquente, ce qui reflète la répartition des responsabilités entre les différents acteurs, le Parquet européen jouant un rôle limité lors des enquêtes et agissant surtout au stade des poursuites.
- 66** Nous avons constaté que, dans l'ensemble, la coopération entre les autorités des États membres était encore inégale, et relevé d'importantes disparités en ce qui concerne la qualité, l'exhaustivité et l'actualité des informations échangées. L'OLAF et Europol facilitent tous deux le partage d'informations, mais la coexistence de deux grands canaux ainsi que de divers cadres juridiques et mandats contribue à former un paysage complexe caractérisé par la diversité des approches à travers l'UE. En outre, les informations ne sont pas toujours transmises au moyen des systèmes de communication prévus à cet effet.

Les accords de coopération avec les fabricants de tabac manquent de transparence et risquent de compromettre les activités de répression des infractions

- 67** En ce qui concerne la coopération avec l'industrie du tabac, les quatre États membres visités avaient établi des protocoles d'accord avec des fabricants de tabac (voir [encadré 3](#)).

Encadré 3

Les protocoles d'accord sont des dispositifs de coopération volontaires et non contraignants entre les différents États membres et les fabricants de tabac

- L'un des premiers protocoles d'accord est celui conclu en 1999 entre Philip Morris International et l'Italie. Il a servi de base à l'établissement de protocoles ultérieurs.
- Le nombre exact de protocoles d'accord signés entre des multinationales du tabac et des gouvernements n'est pas connu.
- L'objectif déclaré des protocoles d'accord est de lutter contre le commerce illicite du tabac, principalement par l'échange d'informations (tendances générales et informations sur le marché notamment).

Source: Cour des comptes européenne.

- 68** D'après les résultats de notre enquête, de tels protocoles d'accord ont été conclus par environ la moitié des États membres. Généralement, ces documents ne sont pas accessibles au public. C'était d'ailleurs le cas dans les quatre États membres visités, dont le contenu des protocoles d'accord n'était pas connu de leurs autorités douanières.
- 69** Les autorités des États membres auprès desquelles nous nous sommes rendus ont indiqué que ces accords fournissaient un cadre pour la coopération opérationnelle, mais précisé que les relations étaient surtout ponctuelles et n'impliquaient pas de réunions régulières. Elles ont cependant ajouté que la coopération avec les fabricants de tabac pourrait apporter des avantages concrets dans des contextes opérationnels spécifiques. Selon elles, ces accords pourraient faciliter les formations, le soutien technique et les échanges ciblés d'informations le cas échéant. Elles ont également souligné l'utilité de l'expertise des fabricants lors des opérations de détection, en particulier pour le contrôle des machines et l'évaluation de l'authenticité des cigarettes saisies.

- 70** La CCLAT de l'OMS¹³ impose aux parties de protéger les politiques de santé publique en évitant et en limitant strictement les interactions avec l'industrie du tabac. En outre, en vertu des directives pour l'application de l'article 5.3 de la CCLAT de l'OMS, adoptées par la conférence des parties, ces interactions doivent avoir lieu dans la transparence, être limitées à ce qui est strictement nécessaire aux fins de la réglementation et ne pas engendrer de conflits d'intérêts. Compte tenu du manque de transparence quant au contenu et au suivi de ces protocoles d'accord, il n'a pas été possible de déterminer s'ils étaient conformes à ces garde-fous.
- 71** Le manque de transparence limite également l'obligation de rendre compte des activités menées dans le cadre de ces accords et complique l'évaluation de leurs effets potentiels sur les activités de répression des infractions. Ces dispositifs offrent aux fabricants de tabac un canal de coopération formalisé avec les autorités répressives, mais sans garanties attestées que leurs intérêts commerciaux n'influent en rien sur les priorités en matière de répression des infractions. Il en résulte un risque que les problématiques mises en évidence par les fabricants influent sur les efforts de répression des infractions.
- 72** De manière générale, la pratique des États membres consistant à conclure des accords volontaires avec les fabricants de tabac suscite des inquiétudes quant à la transparence et au respect des exigences de la CCLAT de l'OMS.

¹³ Article 5.3.

La contribution de l'UE à la lutte contre le commerce illicite du tabac est fragmentée, n'est pas fondée sur des priorités claires, et son incidence n'est pas évaluée

- 73** Des mesures efficaces de lutte contre le commerce illicite du tabac nécessitent une réponse globale et coordonnée de l'UE permettant de renforcer la coopération et de définir les priorités et les ressources. La Commission et le Conseil ont un rôle crucial à jouer dans la définition des priorités et la coordination des actions au niveau de l'UE pour contrer ce phénomène transfrontière de manière adéquate.
- 74** Un mécanisme de planification clairement défini peut faciliter la fixation des objectifs et des priorités et la mise en place d'une approche à l'échelle de l'UE, grâce à une attribution univoque des responsabilités et à des objectifs assortis d'échéances. Nous avons examiné le cadre mis en place par la Commission pour lutter contre cette activité illicite ainsi que la manière dont elle a soutenu la mise en œuvre des actions correspondantes, y compris celles menées au niveau national, et dont elle en a assuré le suivi. Nous avons également examiné si la Commission avait évalué l'incidence de la coopération de l'UE et des États membres avec les fabricants de tabac.

La responsabilité est partagée entre plusieurs acteurs de l'UE

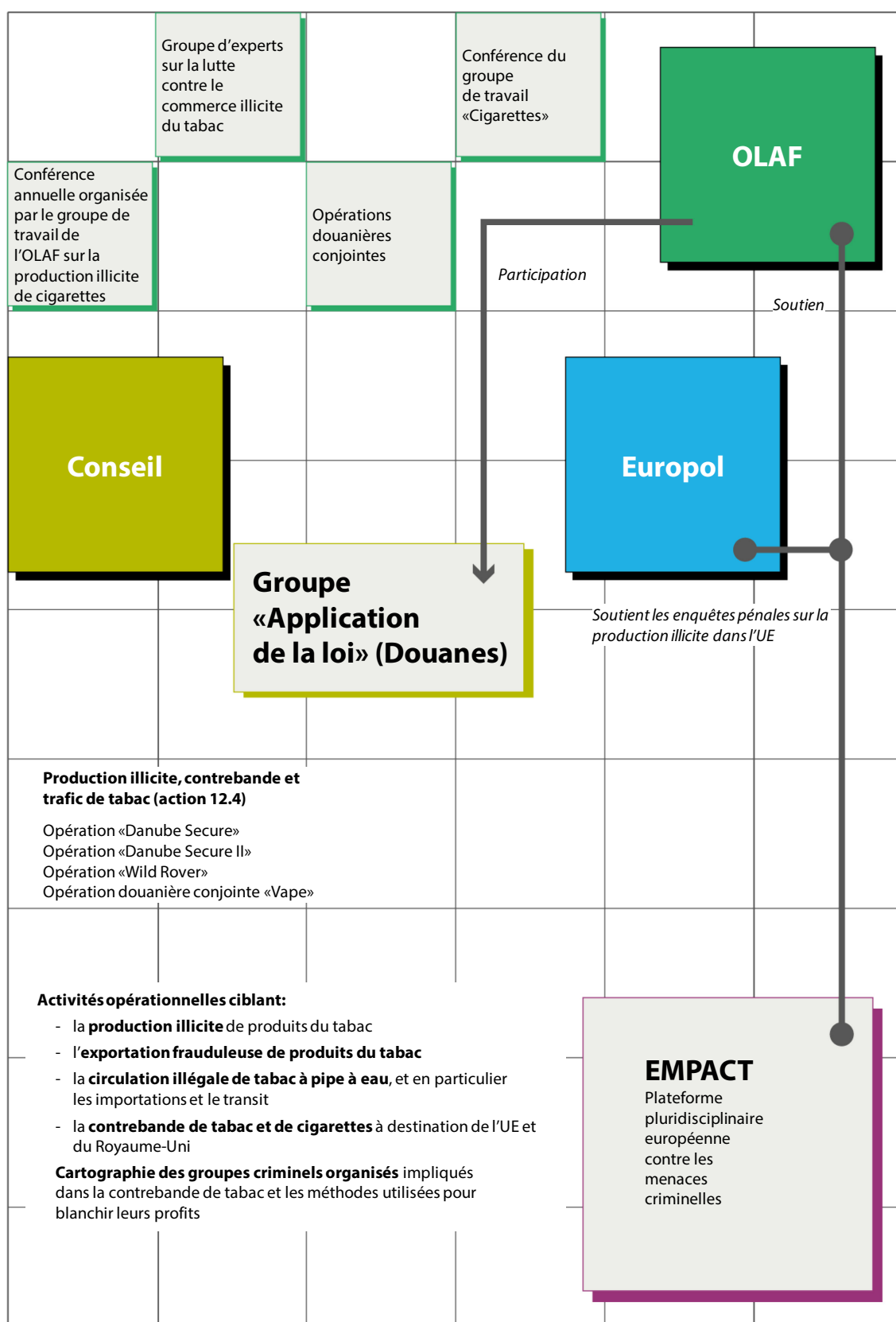
- 75** Au sein de la Commission, trois principaux services traitent des questions liées au tabac, mais sous des angles différents: celui de la santé (direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire, DG SANTE), celui de la fiscalité (DG TAXUD) et celui de la lutte contre la fraude (OLAF). L'OLAF joue un rôle central dans la lutte contre le commerce illicite du tabac. Dans le cadre de son mandat, il soutient la protection des intérêts financiers de l'UE en menant des enquêtes administratives ainsi qu'en mettant en œuvre et en coordonnant des actions opérationnelles et analytiques en lien avec ces enquêtes.
- 76** L'OLAF a procédé en 2020 à une restructuration organisationnelle dans le cadre de laquelle l'unité stratégique dédiée mise en place en 2012 a été intégrée à la direction chargée des enquêtes afin de soutenir les activités opérationnelles. Le rôle de soutien aux institutions et aux États membres de l'UE dans l'élaboration de leurs politiques relatives au commerce illicite du tabac joué par l'OLAF s'inscrit dans ses activités opérationnelles.

77 D'autres acteurs jouent un rôle spécifique dans la lutte contre le commerce illicite du tabac.

- Europol, qui soutient les autorités répressives des États membres dans la lutte contre les formes graves de criminalité, se concentre principalement sur la fabrication clandestine.
- Le groupe «Application de la loi» (Douanes) du Conseil mène notamment des activités concernant la prévention et la détection des infractions pénales et autres activités illégales, ainsi que les enquêtes en la matière. Pour la période 2024-2025, l'une de ses actions spécifiques était consacrée au tabac.
- L'EMPACT s'occupe des principales menaces que représente la grande criminalité internationale organisée. Son cycle 2022-2025 prévoyait un plan d'action opérationnel contre la fraude aux droits d'accise comportant plusieurs actions opérationnelles liées spécifiquement au tabac.

78 Les quatre autorités des États membres auprès desquelles nous nous sommes rendus participent toutes à des actions de l'UE telles que des opérations douanières conjointes (ODC), des plans d'action de l'EMPACT et des actions du groupe «Application de la loi» (Douanes). Comme on peut le voir à la *figure 3*, différents acteurs mettent en œuvre plusieurs actions tout en soutenant ou en participant à d'autres actions.

Figure 3 | Acteurs participant aux actions de lutte contre le commerce illicite du tabac



Source: Cour des comptes européenne.

- 79** Nous avons constaté que les objectifs des actions de l'UE visant à lutter contre le commerce illicite du tabac étaient clairs, distincts et ciblaient des menaces opérationnelles spécifiques. Ces actions rassemblent des experts des États membres participants, qui collectent et analysent des données, échangent leurs points de vue sur les meilleures pratiques et font en sorte que les activités opérationnelles soient ciblées. Selon les États membres visités, une délimitation claire des rôles pourrait améliorer l'efficacité globale. Ils ont ainsi relevé des aspects positifs dans les activités de l'EMPACT (structure permanente, plus grande efficacité pour viser et démanteler les réseaux criminels, et portée plus large) et dans celles des ODC (qualité de la phase préparatoire, de l'organisation et de la coordination). Les autorités de trois des États membres visités (la Belgique, l'Espagne et la Roumanie) estimaient que les activités du groupe «Application de la loi» (Douanes) avaient un impact et une utilité plus limités du fait de leur portée régionale.
- 80** Plusieurs États membres, dont trois de ceux que nous avons visités, se sont également déclarés préoccupés par le fait que certaines initiatives de l'UE se chevauchent. En effet, il est fréquent que les mêmes personnes participent à plusieurs initiatives et que les travaux réalisés pour préparer les réunions, répondre aux enquêtes sur les questions qui y sont traitées et allouer les ressources fassent double emploi. Ces États ont déclaré que l'existence de plusieurs groupes de travail se traduisait par une charge accrue pour des autorités disposant de ressources et d'effectifs limités, tout en réduisant l'efficacité de la coordination au niveau de l'UE. Par exemple, nous avons constaté qu'aucun État membre ne s'était porté volontaire pour être chef de file d'une action proposée visant à lutter contre la contrebande de produits du tabac, raison pour laquelle cette action n'a pas été incluse dans le prochain plan d'action du groupe «Application de la loi» (Douanes).
- 81** Au cours de notre audit, il est également apparu que les États membres ne savent pas clairement quel organe de l'UE prendrait les rênes au niveau de l'Union dans la lutte contre le commerce illicite du tabac. Ils ont donc une approche fragmentaire de la coopération au niveau de l'UE, qui reflète les priorités de chacun d'entre eux. Si certaines autorités des États membres ont déclaré qu'Europol est devenu le principal partenaire avec lequel elles coopèrent au niveau de l'UE, et que les outils d'enquête qu'il met à disposition (drones, téléphones, etc.) représentent une valeur ajoutée, d'autres ont estimé qu'il est plus facile de coopérer avec l'OLAF. Ces perspectives divergentes reflètent la diversité des approches adoptées par les États membres dans la lutte contre le commerce illicite du tabac: certains accordent la priorité à l'identification et au démantèlement des réseaux criminels, tandis que d'autres mettent davantage l'accent sur les saisies et le recouvrement du manque à gagner pour le Trésor public.

- 82** Des mesures efficaces de lutte contre le commerce illicite du tabac nécessitent une réponse globale et coordonnée de l'UE faisant intervenir tous les acteurs concernés. Dans ce contexte, la Commission confirme qu'aucun organisme n'assume seul la responsabilité de l'alignement et de la coordination des priorités de l'ensemble des initiatives et acteurs concernés.
- 83** Nous estimons que, de manière générale, ce large éventail d'initiatives risque de créer des chevauchements inutiles dans les activités des protagonistes et une charge administrative excessive tant pour les entités de l'UE que pour les États membres.

Absence de priorités claires à la Commission

- 84** En 2023, la Commission a adopté le document intitulé *Outcome on the implementation of the second action plan*¹⁴, concluant que la plupart des actions prévues dans ce plan avaient été menées à bien. L'OLAF a continué à soutenir la mise en œuvre effective de toutes les actions (voir points **94** à **102**). Compte tenu des nouveaux défis, l'OLAF s'est également fondé sur ces résultats pour étudier de nouvelles priorités et orientations en matière de lutte contre le commerce illicite du tabac. Nous avons examiné les nouvelles priorités et orientations envisagées par l'OLAF.
- 85** Lors de la 12^e réunion du groupe d'experts sur la lutte contre le commerce illicite du tabac, qui s'est tenue en octobre 2023, l'OLAF a proposé d'opter pour une nouvelle approche souple, plus ciblée, destinée à soutenir les principales stratégies définies par les États membres par la création de groupes de travail chapeautés par le groupe d'experts sur la lutte contre le commerce illicite du tabac. Selon l'OLAF, cette nouvelle approche devait permettre de réagir rapidement face aux nouvelles tendances et aux nouveaux défis du commerce illicite du tabac. Elle venait également compléter et prolonger les mesures relevant de son deuxième plan d'action, en particulier les activités opérationnelles (voir point **95**).

¹⁴ Document de travail des services de la Commission intitulé *Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade* (SWD(2023) 409).

86 Les États membres considéraient la production illicite de cigarettes comme l'un des domaines essentiels à traiter en priorité par les groupes de travail. En avril 2024, lors de la 13^e réunion du groupe d'experts sur la lutte contre le commerce illicite du tabac, la création d'un groupe de travail sur la production illicite de cigarettes a donc été approuvée, et trois projets spécifiques ont été retenus en vue d'une action. Ce groupe de travail a ainsi commencé par adresser une enquête aux États membres afin de recueillir des informations sur la législation nationale adoptée en matière d'octroi de licences pour les machines de production du tabac et sur les protocoles de destruction des machines servant à la production illégale de cigarettes. En avril 2025, le groupe de travail a présenté un rapport sur ses activités. Un seul des trois projets (l'enquête) avait été mené à bien, et deux réalisations avaient été obtenues parmi toutes celles possibles (lesquelles auraient notamment consisté à élaborer des lignes directrices à mettre en œuvre au niveau de l'UE et à contribuer à des initiatives législatives potentielles). Le groupe d'experts souhaitait créer d'autres groupes de travail pour traiter d'autres priorités mais, au moment de notre audit, il ne l'avait pas encore fait en raison de contraintes des États membres en matière de ressources.

87 Nous avons relevé certaines insuffisances dans cette nouvelle approche consistant à créer des groupes de travail à l'appui des grandes priorités stratégiques. Nous avons observé qu'il n'existait pas de cadre de planification stratégique pour la définition des actions, la création de nouveaux groupes de travail ou l'évaluation de la pertinence de la nouvelle approche. Par ailleurs, les ressources disponibles au niveau des États membres pour participer à des groupes de travail supplémentaires étaient limitées. En effet, nous avons constaté qu'au départ, cinq États membres seulement avaient décidé de participer à ce groupe de travail, et que trois autres les avaient rejoints par la suite. Certes, le groupe de travail sur la production illicite de cigarettes a été créé, mais des résultats similaires auraient pu être obtenus en s'appuyant sur les autres groupes de travail existants (voir [figure 3](#)).

88 Dans son rapport, ce dernier souligne l'absence d'approche commune entre les États membres sur trois questions clés:

- les conditions d'autorisation/d'octroi de licences pour l'installation de machines de production de cigarettes;
- la procédure relative à l'entreposage sécurisé et à la destruction des machines et des composants à la suite de saisies;
- l'enregistrement des codes d'identification des machines de production de tabac.

- 89** Cette nouvelle approche consistant à créer des groupes de travail devait permettre de déterminer, parmi les priorités des États membres, celles susceptibles d'être mieux traitées au niveau de l'UE. Toutefois, le groupe de travail a finalement conclu dans son rapport que lesdites priorités devraient être traitées par les États membres sur la base des meilleures pratiques, ce qui ne cadre pas avec l'objectif initial.
- 90** En outre, l'OLAF entend jouer un rôle de facilitateur au sein du groupe de travail sur la production illicite de cigarettes, qui apporterait principalement un soutien organisationnel aux États membres. Par exemple, le groupe de travail devait permettre aux États membres de collecter des informations et d'échanger des bonnes pratiques, mais pas de définir des mesures spécifiques en matière de répression.
- 91** Enfin, ce groupe de travail est centré sur les actions relatives à un domaine considéré comme un défi actuel et émergent, à savoir la production illicite. Autre grand domaine prioritaire mis en évidence: les nouveaux produits pour fumeurs, tels que les cigarettes électroniques, considérés comme un problème dès 2023. En 2025, une enquête visant à cartographier les législations, les interdictions et la fiscalité des États membres relatives à ces nouveaux produits a été réalisée. Un État membre dans lequel nous nous sommes rendus estimait qu'il y avait eu des occasions manquées de réagir de manière plus proactive et d'anticiper les tendances émergentes, en particulier en ce qui concerne les nouveaux produits (par exemple, les liquides pour cigarettes électroniques et les produits de vapotage). Nous avons cependant constaté qu'en 2023, l'OLAF a lancé des activités opérationnelles concernant les nouveaux produits contenant de la nicotine.
- 92** Nous avons constaté que, de manière générale, la nouvelle approche consistant à apporter un soutien dans des domaines clés par la création de groupes de travail, tels que celui sur la production illicite de cigarettes, n'a pas donné lieu à des actions suffisantes.
- 93** Selon toutes les autorités des États membres que nous avons rencontrées, l'UE ne disposait pas d'une stratégie ou d'un plan d'action clairs, et la Commission pourrait élaborer une telle stratégie dans une perspective à long terme de lutte contre cette activité illicite. Selon elles, cela ne serait pas incompatible avec la nécessité d'une approche flexible découlant de l'évolution constante du marché illicite du tabac.

La Commission soutient les États membres, mais ne procède pas au suivi de la mise en œuvre de leurs actions et à l'évaluation de leur incidence

- 94** La Commission est responsable de la protection des intérêts financiers de l'UE. Dans le cadre de son mandat, l'OLAF soutient la mise en œuvre concrète de l'action des États membres visant à lutter contre le commerce illicite des produits du tabac, comme cela est précisé dans le document intitulé *Outcome on the implementation of the second action plan*.
- 95** L'OLAF mène des activités opérationnelles pour lutter contre le commerce illicite des produits du tabac, qui consistent notamment:
- à effectuer des enquêtes administratives;
 - à coordonner les actions des États membres;
 - à organiser les ODC;
 - à organiser la conférence annuelle sur le tabac.
- 96** Dans le cadre de ses activités, l'Office réunit des autorités d'États membres de l'UE et de pays tiers afin qu'ils partagent leur expertise technique, définissent des stratégies opérationnelles et présentent les nouvelles tendances et menaces. L'OLAF fournit des renseignements et permet aux autorités d'utiliser différents volets d'AFIS pour surveiller les chargements suspects, repérer les nouveaux envois suspects et détecter les mécanismes de fraude.
- 97** Nous avons constaté que les autorités des États membres appréciaient le soutien opérationnel apporté par l'OLAF dans la lutte contre le commerce illicite du tabac. Celles que nous avons rencontrées, en particulier, estimaient que le rôle de l'OLAF dans la collecte de renseignements et dans la coordination des enquêtes transnationales lors des ODC ainsi que son réseau des autorités répressives étaient très utiles.
- 98** L'OLAF encourage l'utilisation, par les autorités des États membres, d'outils et de systèmes spécifiques de l'UE qui les aident à lutter contre le commerce illicite du tabac. Plus précisément, lors des réunions du groupe d'experts sur la lutte contre le commerce illicite du tabac, il fait rapport sur le recours au programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude (PULF) et au laboratoire européen d'analyse des produits du tabac (TOBLAB).

- 99** Nous avons constaté récemment un recours accru au PULF et au TOBLAB, mais certains États membres n'en font toujours pas usage. En particulier, 14 États membres seulement ont fait appel au PULF au cours de la période visée par l'audit et 16, au TOBLAB. Les autorités de tous les États membres visités ont indiqué que cela était également dû aux limites techniques des systèmes, et notamment aux capacités d'analyse du TOBLAB (nombre d'échantillons pouvant être pris en charge et temps nécessaire pour livrer les résultats).
- 100** Le protocole à la CCLAT est l'un des principaux outils de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac à l'échelle mondiale. Il est donc essentiel qu'il soit correctement mis en œuvre. Nous avons constaté que l'OLAF avait créé, avec les États membres, un groupe de projet sur la mise en œuvre du protocole à la CCLAT afin de permettre un échange de vues. La dernière réunion de ce groupe remonte cependant à janvier 2019. Nous avons également noté que l'OLAF donne des présentations sur ce protocole, mais qu'elles portent principalement sur son fonctionnement (budget, plan de travail, etc.) et sur la préparation de la réunion des parties, plutôt que sur sa mise en œuvre.
- 101** Dans le cadre actuel, la Commission n'intervient formellement dans le suivi de la mise en œuvre ni du protocole à la CCLAT ni des stratégies nationales de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac. Ainsi, sur la période couverte par notre audit, la Commission n'a pas non plus évalué l'incidence ou l'efficacité réelles des actions menées par l'UE ou les États membres pour lutter contre le commerce illicite des produits du tabac. Elle ne dispose donc pas d'une base solide d'éléments probants pour guider la coordination des actions des États membres en la matière. Si la Commission évalue régulièrement l'efficacité des mesures relevant de sa compétence, nous n'avons trouvé trace d'aucune évaluation exhaustive de l'efficacité globale des mesures prises au niveau de l'UE pour lutter contre le commerce illicite du tabac.
- 102** L'absence d'approche commune de la mise en œuvre de certaines dispositions du protocole à la CCLAT a été relevée dans le rapport du groupe de travail sur la production illicite de cigarettes (voir point 88). Les autorités des quatre États membres visités ont fait part de leurs préoccupations à ce sujet, affirmant que la Commission ne fournissait guère de retour d'information ni d'orientations sur la mise en œuvre du protocole à la CCLAT, et indiqué qu'elles seraient favorables à ce que l'OLAF joue un plus grand rôle de coordination à cet égard pour les domaines relevant de sa compétence.

La Commission n'a pas procédé à une évaluation complète de l'incidence des accords conclus par l'UE avec les fabricants de tabac

103 En 2010, la Commission et tous les États membres¹⁵ (à l'exception de la Suède) ont signé un accord avec British American Tobacco (BAT)¹⁶ et un autre avec Imperial Tobacco Limited (ITL)¹⁷ dans le but de lutter contre la contrebande et la contrefaçon de cigarettes. Ces accords expireront en 2030.

Encadré 4

Accords de coopération en vigueur avec des fabricants de tabac

Accords juridiquement contraignants en vigueur jusqu'au 15 juillet (BAT) et jusqu'au 27 septembre 2030 (ITL).

Principaux éléments couverts:

- partage d'informations – échanges de données et de renseignements sur les saisies et les chargements suspects;
- suivi et traçage – mesures visant à améliorer le contrôle de la chaîne d'approvisionnement;
- engagements en matière de conformité – mise en œuvre de contrôles internes et de systèmes de diligence raisonnable (connaissance de la clientèle);
- dispositions financières – paiements en faveur de l'UE et des États membres, y compris des paiements fondés sur les saisies dans les cas impliquant des produits authentiques;
- obligation de faire rapport – présentation et examen d'un rapport annuel de conformité lors d'une réunion annuelle avec l'OLAF et les États membres.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des accords de coopération.

¹⁵ La Croatie est également partie à ces accords depuis son adhésion à l'UE en 2013.

¹⁶ [Accord de coopération avec British-American Tobacco \(Holdings\) Limited](#) conclu le 15 juillet 2010.

¹⁷ [Accord de coopération avec Imperial Tobacco Limited](#) conclu le 27 septembre 2010.

- 104** L'OLAF est chargé de gérer la répartition des paiements et le mécanisme de notification des saisies. Conformément à ces accords, il peut émettre une communication formelle lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire que BAT ou ITL ne respectent pas leurs obligations. Jusqu'à présent, il n'a jamais publié d'avis ou de déclaration de non-conformité en vertu de l'un des accords.
- 105** Nous constatons que ces accords n'ont jamais été révisés ni mis à jour depuis leur signature, bien que le marché illicite du tabac et le cadre législatif aient considérablement évolué (voir [annexe II](#)). Par exemple, le nombre de fabriques clandestines en Europe et l'offre de produits de contrefaçon sont bien plus importants qu'au moment où les accords ont été conclus.
- 106** Nous constatons également qu'il n'existe pas de mécanisme global permettant d'évaluer l'efficacité de ces accords et que, jusqu'à présent, ni la Commission ni les fabricants de tabac (BAT et ITL) n'en ont évalué l'incidence. Toutefois, le nombre de produits authentiques saisis connaît une baisse progressive par rapport aux produits contrefaits.
- 107** Ces accords suscitent des critiques de la part de différents acteurs¹⁸. La Commission doute de leur pertinence au regard de l'évolution du marché, compte tenu également des coûts administratifs et en matière de réputation résultant de la coopération avec les fabricants de tabac¹⁹. Nous notons qu'en 2018, elle a consulté les États membres concernés sur deux options: maintenir les accords alors en vigueur ou les résilier de manière anticipée. Les États membres ne s'étant pas prononcés à l'unanimité en faveur d'une résiliation anticipée, la Commission a jugé approprié de maintenir les accords. Les fabricants de tabac ont également déclaré que les accords conclus avec l'UE étaient obsolètes et qu'ils n'étaient plus pertinents ni adaptés à leur objectif initial, ajoutant que les financements octroyés au titre de ces accords pourraient être bien mieux employés par les États membres s'ils étaient fournis directement aux autorités nationales compétentes, où ils pourraient servir en priorité aux activités opérationnelles et aux intervenants de première ligne.

¹⁸ Voir [Livre blanc – Groupe de travail parlementaire du Parlement européen sur le tabac](#), Parlement européen, 2024, ainsi que le chapitre intitulé *EU and Member States Agreements with the Tobacco Industry* de l'ouvrage *Brexit and the Control of Tobacco Illicit Trade*, Springer, 2020, Foltea, M.

¹⁹ Document de travail des services de la Commission intitulé *Technical assessment of the PMI agreement (SWD(2016) 44)*.

108 D'une manière générale, sur la base des informations disponibles, nous estimons que l'utilité de ces accords n'est pas clairement démontrée.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Petri Sarvamaa, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 8 juillet 2026.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – À propos de l’audit

Le commerce illicite du tabac

- 01** Le commerce illicite du tabac constitue un phénomène mondial aux lourdes conséquences pour l’Union européenne. Paradoxalement, alors que la consommation globale de tabac continue à reculer, la présence de produits du tabac illicites sur le marché européen est jugée en hausse ces dernières années. En 2023, la quantité de produits du tabac illicites aurait représenté 8,8 % de la consommation totale de cigarettes¹.
- 02** Selon les [estimations de la Commission](#), les pertes financières annuelles pour les budgets de l’UE et de ses États membres dues au commerce illicite des produits du tabac se chiffrent à 13 milliards d’euros. Ces pertes résultent principalement de la non-perception des droits de douane, de la TVA et des droits d’accise nationaux.
- 03** Le commerce illicite du tabac est une activité criminelle qui constitue une menace grave pour la santé publique en ce qu’il sape les politiques de lutte antitabac et améliore l’accès à des produits du tabac bon marché. Il est particulièrement attractif pour les groupes criminels organisés en raison de sa forte rentabilité et du risque relativement limité associé à cette activité illégale, les sanctions étant généralement peu dissuasives et les taux de détection, faibles².

¹ Document de travail des services de la Commission – Rapport d’analyse d’impact accompagnant la proposition de directive du Conseil concernant la structure et les taux de l’accise applicable au tabac et aux produits connexes (SWD(2025) 560).

² *Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences*, Groupe de la Banque mondiale.

- 04** Les prix des produits du tabac varient d'un État membre de l'UE à l'autre. Ces écarts de prix créent un terrain propice à cette activité illicite. Premièrement, les prix varient considérablement d'un État membre à l'autre en raison des différences entre les taux des accises, ce qui favorise grandement les flux transfrontaliers. Deuxièmement, les niveaux d'imposition élevés incitent à l'évasion fiscale³.
- 05** Le panorama du commerce illicite des produits du tabac a profondément évolué ces dernières années. Les cigarettes sont le principal produit concerné, mais de nouveaux segments gagnent rapidement du terrain, notamment le tabac chauffé et les cigarettes électroniques. Globalement, le marché illicite du tabac (à l'exclusion des cigarettes) représente près de 21 000 tonnes dans l'UE. La Commission estime que ces nouveaux produits représentent actuellement 13 % de la valeur marchande des produits du tabac et des produits connexes vendus dans l'UE, et qu'ils séduisent les jeunes consommateurs.
- 06** Les produits du tabac illicites peuvent être répartis en plusieurs catégories (voir [figure 1](#)).

³ *Combatting Illicit Trade in Tobacco Products. In search of optimal enforcement.* Springer, 2022, Stanisław Tosza et John A. E. Vervaele.

Figure 1 | Formes d'activités illicites dans le secteur du tabac et types de produits du tabac illicites

Produits du tabac



Produits fabriqués entièrement ou partiellement à partir de tabac en feuilles (matière première) et destinés à être fumés, sucés, chiqués ou prisés

Formes de commerce illicite du tabac



Contrebande

Commerce transfrontalier illégal de produits du tabac, généralement vers un pays où les prix de ces produits sont plus élevés



Production illicite

Fabrication de produits du tabac non conforme à la législation

Types de produits du tabac



Cigarettes authentiques

Cigarettes produites légalement par les fabricants de tabac



Cigarettes contrefaites

Cigarettes de marque déposée et reconnue, produites de manière illicite sans l'autorisation du titulaire de la marque

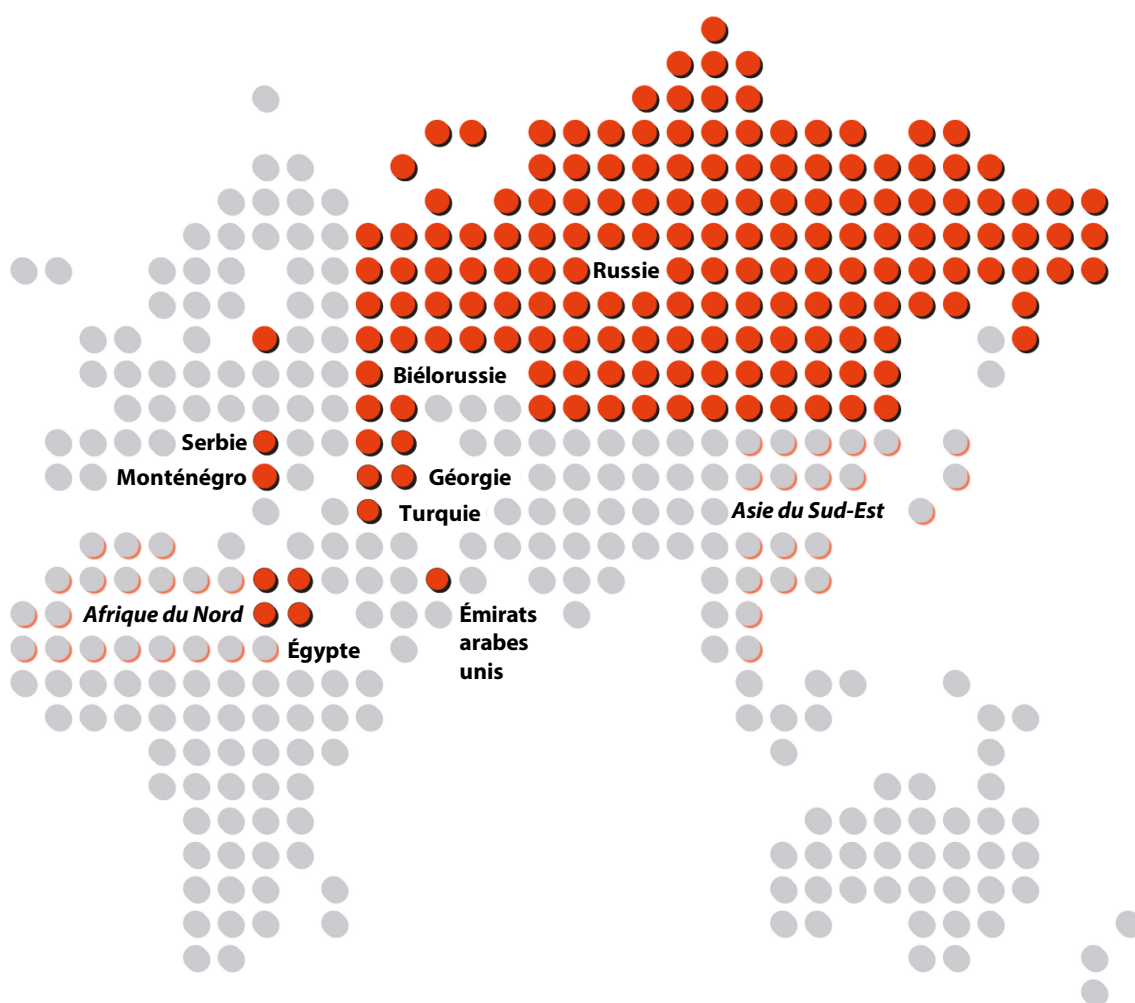


Cigarettes «cheap white»

Cigarettes fabriquées légalement dans un pays mais dont une partie de la production est vendue, généralement dans un autre pays, sans acquitter les droits applicables

07 Les groupes criminels organisés qui se livrent à la contrebande et à la fabrication de produits du tabac illicites disposent de moyens considérables et de modes opératoires adaptables. Les produits du tabac illicites sont le plus souvent introduits dans l'UE par voie terrestre, en empruntant différents itinéraires, et par voie maritime, dans des conteneurs (voir [figure 2](#)). Les méthodes de contrebande ont gagné en souplesse et en sophistication. Le tabac de contrebande est souvent acheminé par colis postaux ou par envois express, noyés dans les flux massifs du commerce électronique.

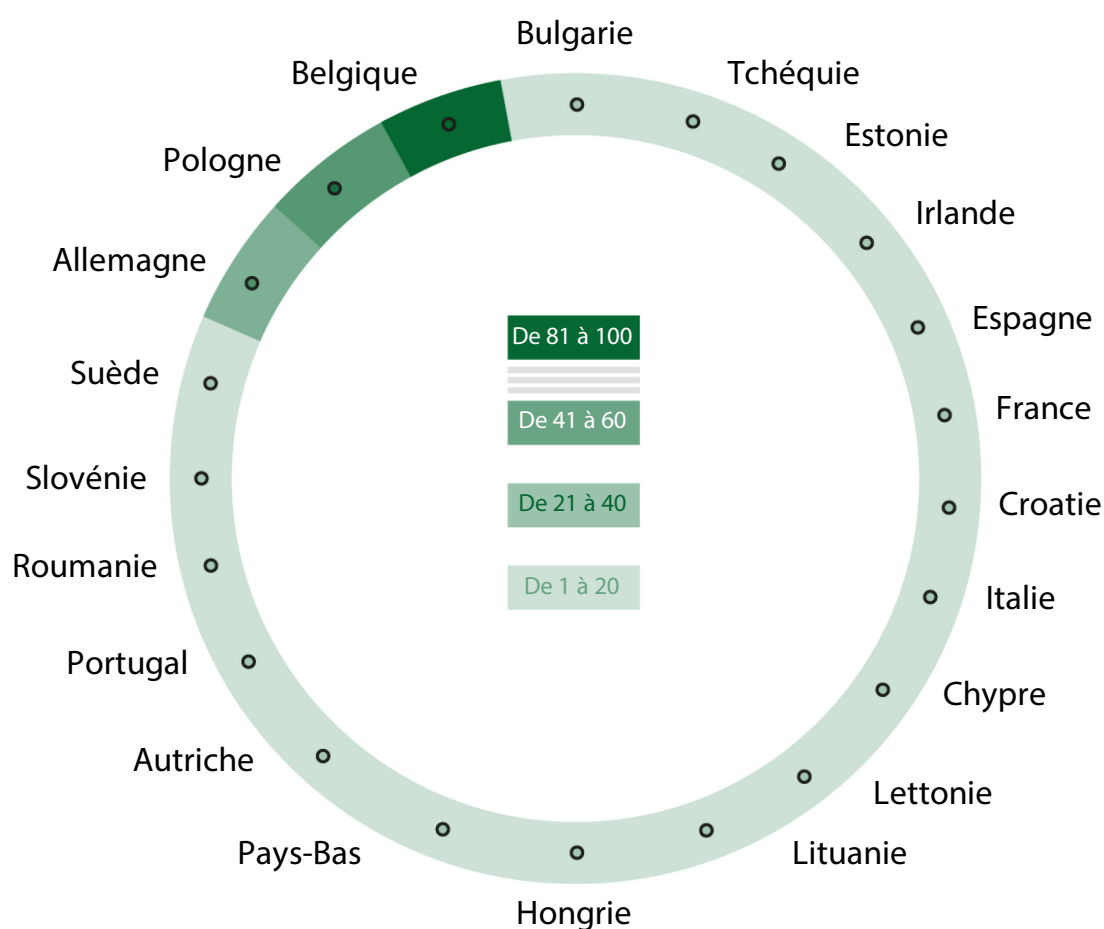
Figure 2 | Principaux itinéraires de contrebande de produits du tabac illicites vers l'UE



Source: Cour des comptes européenne.

08 Ces dernières années, la production illégale de tabac a pris de l'ampleur dans toute l'UE, des sites de fabrication clandestins ayant été découverts dans la quasi-totalité des États membres (voir [figure 3](#)). Le déplacement de la production de l'Ukraine vers l'UE reflète le choix stratégique des groupes criminels organisés de raccourcir les chaînes d'approvisionnement et d'être au plus près du consommateur⁴.

Figure 3 | Nombre de sites de production clandestins démantelés en 2023 et 2024



Remarque: Aucun cas n'a été communiqué pour le Danemark, la Grèce, le Luxembourg, Malte, la Slovaquie et la Finlande.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par les États membres.

⁴ Rapport du Conseil de l'Union européenne intitulé *Customs threat assessment*, 2025.

- 09** Les fabriques clandestines utilisent des équipements sophistiqués et font appel à des techniciens expérimentés pour installer et entretenir les machines. Elles ont une durée de vie de deux à quatre mois et leurs coûts d'installation peuvent être amortis en quelques semaines. Les groupes criminels organisés répartissent le processus de production sur plusieurs sites situés dans des régions frontalières afin d'atténuer les risques opérationnels. Par ailleurs, ils adaptent leurs activités en produisant des marques bien spécifiques pour chaque marché final et en proposant de nouveaux produits du tabac et produits connexes.

Responsabilités

- 10** L'obligation de lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union incombe à la fois à des entités de l'UE et aux États membres⁵.
- 11** Les trois principaux services de la Commission en charge des questions relatives au tabac sont les suivants:
- l'OLAF, chargé de mener des enquêtes administratives visant à détecter les cas de fraude et de corruption ainsi que toute autre activité illégale qui, à l'instar du commerce illicite des produits du tabac, porte atteinte aux intérêts financiers de l'UE;
 - la DG TAXUD, chargée de proposer des actes législatifs sur la fiscalité relative au tabac licite, comme la directive sur la taxation du tabac⁶, qui fixe des taux d'accise minimaux;
 - la DG SANTE, chargée de proposer des actes législatifs sur les politiques de lutte antitabac afin de protéger la santé publique, comme la directive sur les produits du tabac⁷.

⁵ Article 325, paragraphe 1, du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(TFUE\)](#).

⁶ [Directive 2011/64/UE](#) du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés.

⁷ [Directive 2014/40/UE](#) du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE.

- 12** La mission d'Europol⁸ dans la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac consiste à soutenir les enquêtes des services répressifs et les opérations de renseignement des États membres. Il fournit également une aide à l'analyse et assure la coordination en vue d'une coopération transfrontalière efficace contribuant à l'identification et au démantèlement des fabriques clandestines dans l'UE.
- 13** Dans les États membres, les autorités douanières jouent un rôle central en facilitant le commerce légitime, en empêchant la circulation illégale des marchandises et en luttant contre les trafics et la criminalité organisée. Le code des douanes de l'Union⁹ souligne le rôle des autorités douanières, non seulement dans la perception des droits, mais aussi dans la protection de l'UE contre les produits illicites et dangereux.
- 14** L'architecture antifraude de l'UE est formée d'un réseau constitué d'organes de l'UE, à savoir l'OLAF, le Parquet européen, Europol, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale et l'autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux, ainsi que d'autorités nationales¹⁰. Chaque composante de l'architecture antifraude de l'UE joue un rôle spécifique dans la prévention, la détection et la répression de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Cette architecture s'est développée au fil du temps pour faire face à l'évolution des menaces pesant sur les intérêts financiers de l'UE.

Étendue et approche de l'audit

- 15** Afin de protéger les intérêts financiers de l'UE, la Commission est censée élaborer des actions efficaces contre la fraude et les autres activités illicites portant atteinte au budget de l'UE en vertu de l'article 325 du [TFUE](#). L'audit objet du présent rapport visait à évaluer l'efficacité des mesures prises par la Commission et par les États membres pour lutter contre le commerce illicite des produits du tabac.
- 16** Les entités auditées étaient la Commission (DG TAXUD et OLAF) ainsi que les autorités douanières nationales compétentes de quatre États membres: la Belgique, l'Espagne, la Pologne et la Roumanie. Nous avons sélectionné ces États membres sur la base des informations disponibles concernant les saisies, les fabriques clandestines et les itinéraires de contrebande, ainsi que de leur répartition géographique.

⁸ [Règlement \(UE\) 2016/794](#).

⁹ [Règlement \(UE\) 952/2013](#).

¹⁰ Livre blanc pour le réexamen de l'architecture antifraude ([COM\(2025\) 546](#)). [Rapport spécial 26/2025](#) sur les instances de l'UE chargées de lutter contre la fraude (annexe I, figure 1).

17 Au niveau de la Commission, nous avons examiné:

- les modalités de collecte et d'utilisation de données de renseignement pour lutter contre le commerce illicite du tabac;
- le cadre stratégique et la mise en œuvre d'actions stratégiques de lutte contre le commerce illicite du tabac, le soutien apporté par l'institution à la mise en œuvre d'actions de lutte contre cette activité illicite ainsi que le suivi de ces actions;
- les dispositifs de coopération mis en place, notamment les accords juridiquement contraignants passés avec les fabricants de tabac.

18 Dans les États membres, nous avons examiné:

- les stratégies, procédures et activités de contrôle douanier visant à lutter contre le commerce illicite du tabac;
- le recours aux dispositifs de coopération administrative avec d'autres États membres, ainsi qu'avec les organes compétents de l'UE (tels que l'OLAF, Europol et le Parquet européen) et avec les autres parties prenantes concernées.

19 L'audit a porté sur la période allant de 2023 (année de publication des résultats du deuxième plan d'action à l'appui de la stratégie de l'UE visant à lutter contre le commerce illicite des produits du tabac) à 2025. Notre [méthodologie d'audit](#) est conforme aux normes internationales d'audit émises par l'[Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques \(INTOSAI\)](#).

20 Nous nous sommes entretenus avec des représentants de la Commission et d'autorités douanières nationales, dont nous avons analysé les travaux ainsi que la documentation. Dans chaque État membre visité, nous avons sélectionné un échantillon de 10 saisies et avons évalué la manière dont celles-ci avaient été effectuées. Les fonds de l'UE octroyés aux États membres dans le cadre du PULF n'entraient pas dans le cadre du présent audit.

- 21** Nous avons également interrogé les parties prenantes concernées, telles qu'Europol, le Parquet européen, l'Organisation mondiale des douanes et les fabricants de tabac qui ont signé des accords juridiquement contraignants. Nous avons ainsi pu obtenir des indications importantes sur le contexte général du commerce illicite du tabac. Dans un rapport publié récemment, nous avons évalué si, dans l'architecture antifraude de l'UE, les mandats de l'OLAF, d'Europol, du Parquet européen et d'Eurojust étaient clairement définis en ce qui concerne leurs responsabilités en matière de lutte contre la fraude et le soutien qu'ils s'apportent mutuellement¹¹.
- 22** Afin de compléter les sources d'information susmentionnées, nous avons mené une enquête par courrier électronique, au titre de l'article 287 du [TFUE](#), auprès des autorités compétentes de tous les États membres que nous n'avons pas visités aux fins de l'audit. L'objectif était de collecter des données sur la nature et l'ampleur du commerce illicite du tabac, les mesures concrètes, les stratégies de répression des infractions et les modalités de coopération. Nous avons reçu des réponses de 22 des 23 autorités interrogées.

¹¹ [Rapport spécial 26/2025](#) sur les instances de l'UE chargées de lutter contre la fraude.

Annexe II – Le cadre stratégique de l’UE et le cadre international

- 01** En 2013, la Commission a adopté une stratégie de l’UE visant à lutter contre le commerce illicite des produits du tabac¹, accompagnée d’un premier plan d’action² mis en œuvre en étroite coopération avec les États membres. Cette stratégie proposait des modifications du cadre législatif et d’action, notamment l’adoption du protocole à la CCLAT et une révision de la directive sur les produits du tabac. La directive sur les produits du tabac prévoyait un système de suivi et de traçage, qui permet de surveiller les mouvements des produits du tabac licites. La stratégie prévoyait également d’autres mesures clés visant à soutenir le rôle des autorités de répression et à renforcer la coopération.
- 02** En 2018, la Commission a décidé de présenter un nouveau plan d’action³ fondé sur les contributions de plusieurs institutions de l’UE et s’inscrivant dans la droite ligne du premier. Ce second plan d’action visait également à lutter plus systématiquement contre cette activité illicite du point de vue du marché, et comportait un certain nombre d’initiatives destinées à interrompre l’approvisionnement ou la demande sur le marché illicite du tabac. Les deux plans d’action à l’appui de la stratégie ont été mis en œuvre sur la base d’une feuille de route composée de 50 actions et indiquant les mesures à prendre pour mettre en œuvre ces actions, les acteurs concernés et le calendrier.

¹ Communication de la Commission intitulée «Une stratégie globale de l’UE» ([COM\(2013\) 324](#)).

² Document de travail des services de la Commission intitulé *Anti-smuggling Action Plan* ([SWD\(2013\) 193](#)).

³ Communication de la Commission intitulée «Deuxième plan d’action pour lutter contre le commerce illicite du tabac 2018-2022». [COM\(2018\) 846](#).

03 Le cadre international se compose de deux instruments:

- la convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT) de l'OMS⁴. La CCLAT est le premier traité de santé publique adopté à l'échelle mondiale qui fournit un cadre global de lutte antitabac, l'objectif étant de réduire la demande et l'offre de tous les produits du tabac afin de protéger la santé publique;
- le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac (le protocole à la CCLAT), fondé sur l'article 15 de la CCLAT de l'OMS. Le protocole à la CCLAT met spécifiquement l'accent sur l'élimination de toutes les formes de commerce illicite des produits du tabac au moyen d'un ensemble de mesures opérationnelles détaillées. Il comporte notamment des dispositions relatives: i) au contrôle de l'offre, ii) à la constatation des infractions ainsi qu'aux enquêtes et aux poursuites en la matière, et iii) à la coopération internationale.

04 L'UE est partie à ces deux instruments. Elle est représentée par la DG SANTE dans le cadre de la CCLAT de l'OMS, tandis que l'OLAF représente et coordonne l'UE et les États membres dans celui du protocole à la CCLAT. Alors que la CCLAT de l'OMS constitue le traité-cadre global sur la lutte antitabac, le protocole à la CCLAT est un instrument plus spécifique et opérationnel qui établit des mesures concrètes pour lutter contre le commerce illicite du tabac.

05 Le protocole à la CCLAT contribue de manière importante aux efforts entrepris au niveau international pour éliminer toutes les formes de commerce illicite des produits du tabac et, partant, lutter contre le contournement des obligations en matière de taxes et de droits de douane et réduire l'offre de produits du tabac illicites⁵. Sa mise en œuvre nécessite une coopération étroite entre les parties et les organisations internationales disposant d'une expertise dans les domaines concernés (y compris les douanes et la criminalité internationale) et, au niveau national, entre différents secteurs du gouvernement⁶.

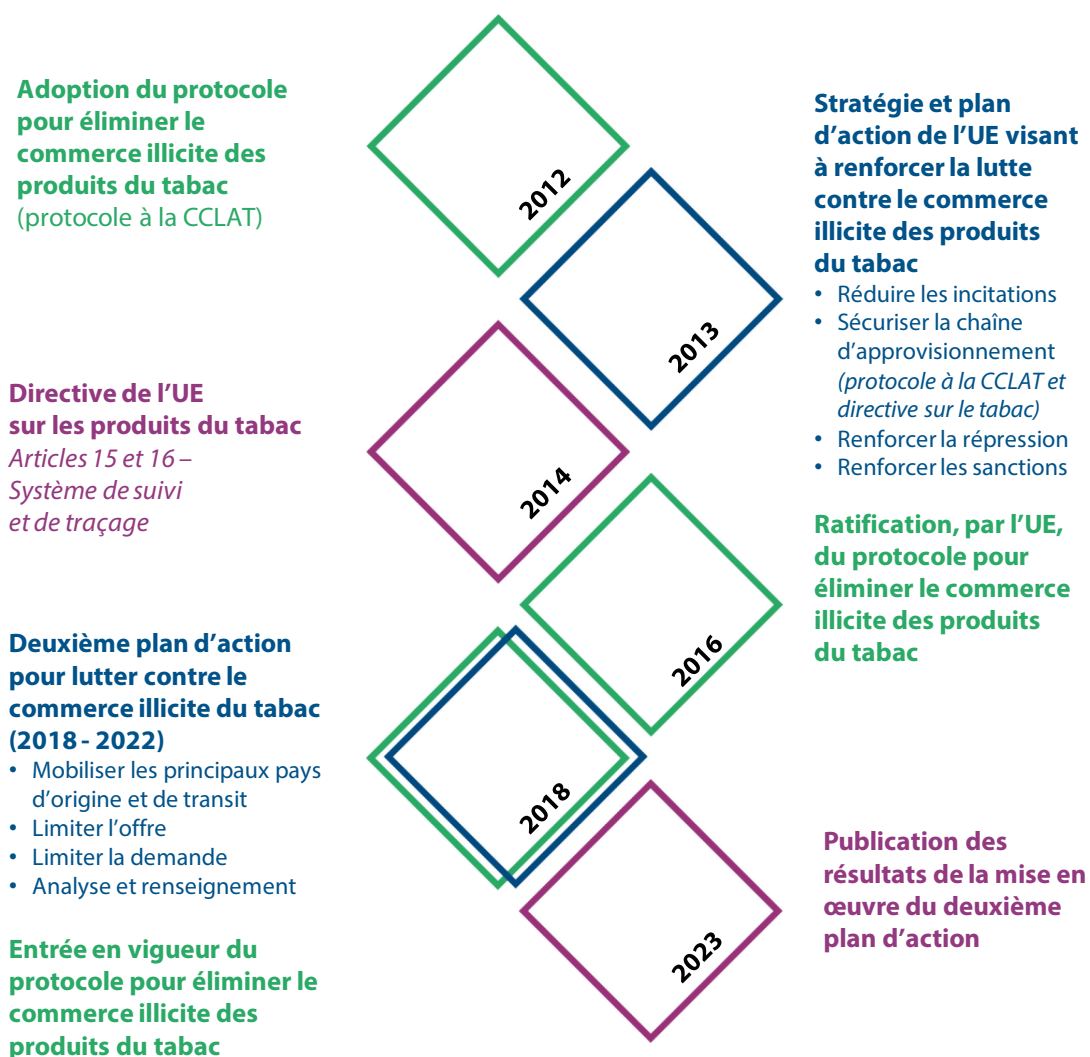
⁴ [CCLAT de l'OMS](#), adoptée le 21 mai 2003.

⁵ Décision (UE) [2016/1749](#) du Conseil du 17 juin 2016 relative à la conclusion du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac.

⁶ Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac: [vue d'ensemble](#).

06 L'UE et 19 États membres sont parties au protocole à la CCLAT. L'OLAF représente l'UE et les États membres concernés à la réunion formelle des parties au protocole à la CCLAT. Il coordonne la position commune de l'UE et des États membres sur les documents destinés aux réunions des parties et aux rapports établis tous les deux ans. Dans ces rapports, l'OLAF décide des questions qui appellent une réponse de la part des États membres, de celles qui appellent une réponse de l'UE et de celles qui appellent une réponse conjointe. Les États membres répondent directement par l'intermédiaire de la plateforme spécifique du protocole à la CCLAT. L'OLAF assure les présentations relatives au protocole à la CCLAT lors des réunions de différents groupes de travail (par exemple, le groupe d'experts sur la lutte contre le commerce illicite du tabac et le groupe «Union douanière»).

Figure 1 | Vue d'ensemble de l'évolution des cadres pertinents au niveau international et à celui de l'UE



Source: Cour des comptes européenne.

Sigles, acronymes et formes abrégées

Sigle ou acronyme ou forme abrégée	Définition/explication
AFIS	Système d'information antifraude (<i>Anti-Fraud Information System</i>)
CCLAT	Convention-cadre pour la lutte antitabac
DG SANTE	Direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire
DG TAXUD	Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière
EMPACT	Plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (<i>European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats</i>)
Europol	Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs
ODC	Opération douanière conjointe
OLAF	Office européen de lutte antifraude
Protocole à la CCLAT	Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac
PULF	Programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2026-23>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2026-23>

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 IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par Petri Sarvamaa, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Petri Sarvamaa, Membre de la Cour, assisté de: Benjamin Jakob, chef de cabinet et Elmo Torppa, attaché de cabinet; John Sweeney, manager principal; Esther Torrente Heras, cheffe de mission; Marion Schiefele, Giuliano Laterza et Anca Monica Staicu, auditeurs. La conception graphique a été assurée par Alexandra-Elena Mazilu.



De gauche à droite: Marion Schiefele, John Sweeney, Benjamin Jakob, Anca Monica Staicu, Petri Sarvamaa, Esther Torrente Heras, Marie Coheur, Giuliano Laterza et Elmo Torppa.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2026

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 page de couverture: © Union européenne, source: Cour des comptes européenne. Image générée par une IA.

Annexe 1, figure 1

– Les ressources utilisées pour produire l'illustration des feuilles de tabac proviennent de [shutterstock.com](#), © Bodor Tivadar.

– Les ressources utilisées pour produire les illustrations des paquets de cigarettes proviennent de [Flaticon.com](#), © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

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 978-92-849-8063-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/1580907	QJ-01-26-038-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8064-2	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/7919071	QJ-01-26-038-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Lutte contre le commerce illicite du tabac dans l'UE – Éparpillement des efforts et lacunes persistantes», [rapport spécial 23/2026](#), Office des publications de l'Union européenne, 2026.

Le commerce illicite du tabac reste un défi de taille pour l'UE. Il fait perdre 13 milliards d'euros de recettes par an à l'Union et ses États membres selon les estimations, nuit à la santé publique et contribue au financement de la criminalité organisée.

Notre audit a consisté à évaluer l'efficacité des mesures prises pour lutter contre le commerce illicite du tabac. Nous avons constaté une absence d'estimations fiables de la taille et de l'impact économique de ce marché, une coopération inégale entre les États membres ainsi qu'une approche de l'UE sans priorités claires, et dont l'incidence n'est pas évaluée. Nous avons recommandé à la Commission d'améliorer les informations relatives au marché, de renforcer le soutien aux États membres, de favoriser l'homogénéité de la coopération et de la répression des infractions, ainsi que de mettre au point une réponse stratégique et coordonnée de l'UE assortie de priorités claires et d'objectifs mesurables.

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