

**Suite donnée à la résolution non législative du Parlement européen sur le rapport annuel 2017 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – lutte contre la fraude**

1. **Rapporteur:** Marian Jean MARINESCU (EPP / RO)
2. **Numéros de référence:** 2018/2152 (INI) / A8-0003/2019 / P8\_TA-PROV(2019)0054
3. **Date d'adoption de la résolution:** 31 janvier 2019
4. **Commission parlementaire compétente:** commission du contrôle budgétaire (CONT)
5. **Analyse/évaluation succincte de la résolution et des demandes qu'elle contient:**

La Commission salue la résolution du Parlement européen et prend note de la reconnaissance exprimée par le Parlement en ce qui concerne les actions de la Commission en matière de lutte contre la fraude ainsi que le soutien apporté aux initiatives de la Commission dans ce domaine, notamment la création du Parquet européen et la proposition de modification du règlement n° 883/2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). La résolution aborde un ensemble de problèmes liés à la protection des intérêts financiers de l'Union et se divise en **quatorze sections**.

6. **Réponse à ces demandes et aperçu des mesures que la Commission a prises ou envisage de prendre:**

**I. Détection et notification des irrégularités (paragraphe 1 à 8)**

En réponse à l'invitation faite par le Parlement aux États membres à coopérer de façon plus étroite quant à l'échange d'informations, la proposition de la Commission concernant la modification du règlement n° 883/2013, bien qu'elle soit axée sur les enquêtes de l'OLAF, contient des dispositions visant à renforcer la coopération des États membres, notamment des dispositions renforcées sur la fonction de coordination de l'OLAF et sur la coopération des services de coordination antifraude (AFCOS) dans les États membres et entre eux.

En ce qui concerne le fait que tous les États membres n'aient pas adopté de stratégie nationale antifraude, la Commission encourage ces derniers à définir de telles stratégies et les soutient dans le processus d'élaboration correspondant, bien qu'ils ne soient pas dans l'obligation légale de le faire.

En réponse à la demande adressée par le Parlement à la Commission portant sur l'établissement d'un système uniforme de collecte de données comparables sur les irrégularités, la Commission fait observer qu'elle a mis en place toutes les actions nécessaires pour garantir un signalement uniforme et cohérent des irrégularités au niveau législatif et opérationnel. En 2017, la Commission a préparé le «Manuel sur la notification des irrégularités»; par ailleurs, le système de gestion des irrégularités (IMS) est une application informatique performante destinée à la notification des irrégularités. La directive PIF<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (JO L 198 du 28.7.2017, p. 29).

adoptée le 5 juillet 2017, prévoit un cadre juridique uniforme et contribuera donc davantage à la comparabilité des données. La Commission s'emploie actuellement, en collaboration avec les colégislateurs, à garantir que des dispositions appropriées figurent également dans les actes législatifs relatifs aux programmes de dépenses du cadre financier pluriannuel après 2020.

En ce qui concerne le fait que de nombreux États membres ne disposent pas d'une législation spécifiquement destinée à la lutte contre la criminalité organisée, la décision-cadre 2008/941/JAI du Conseil relative à la lutte contre la criminalité organisée vise à harmoniser les définitions et sanctions applicables aux délits en lien avec la participation à une organisation criminelle dans tous les États membres.

## **II. Recettes – Ressources propres (paragraphe 9 à 22)**

Pour ce qui est de la préoccupation du Parlement quant au fait que les modifications récemment adoptées du règlement (UE) n° 904/2010 concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée puissent ne pas suffire à contrecarrer la fraude du régime douanier 42, la Commission précise que la modification du règlement (UE) n° 904/2010 adoptée le 2 octobre 2018 a instauré de nouveaux outils visant à permettre aux États membres de lutter contre des formes spécifiques de fraude grave à la TVA, y compris la fraude liée au régime douanier 42. Par conséquent, l'efficacité de ces mesures pour contrer la fraude liée au régime douanier 42 dépendra entièrement de la façon dont les États membres les appliqueront et les utiliseront. Dans le même temps, la Commission souhaiterait attirer l'attention du Parlement sur les nouvelles mesures concernant l'échange automatisé d'informations sur le régime douanier 42, ainsi que l'accès des autorités douanières à la base de données VIES pour vérifier l'authenticité des données de TVA à l'importation. À elles seules, ces mesures permettront d'améliorer significativement, voire d'automatiser, la détection de la fraude liée au régime douanier 42. D'autres mesures, comme le renforcement d'Eurofisc et sa coopération avec Europol et l'OLAF, sont également pertinentes dans la lutte contre la fraude liée au régime douanier 42, et permettent aux États membres de créer, dans la lutte contre fraude à TVA, de nouvelles lignes de front qui étaient auparavant irréalisables.

La Commission se félicite que le Parlement invite les États membres à appuyer sa proposition de modification du règlement n° 883/2013, qui vise à fournir de nouveaux instruments à l'OLAF afin qu'il puisse enquêter sur les cas de fraude à la TVA.

La Commission convient avec le Parlement que la contrebande du tabac à destination de l'Union s'est maintenue à un niveau alarmant, comme l'a montré le rapport relatif aux progrès accomplis dans la mise en œuvre de la communication de la Commission intitulée «Renforcer la lutte contre la contrebande de cigarettes et les autres formes de commerce illicite de produits du tabac – Une stratégie globale de l'UE»<sup>2</sup>. Le nouveau plan d'action<sup>3</sup> pour lutter contre le commerce illicite du tabac, adopté par la Commission en décembre 2018, comporte des mesures visant à renforcer la coopération et la coordination entre les autorités des États membres associées à la lutte contre la contrebande de cigarettes.

En ce qui concerne l'invitation faite par le Parlement à la Commission à se pencher sur la raison pour laquelle certains États membres ne signalent aucun cas de fraude, il convient de noter que la Commission supervise le système des ressources propres et applique des programmes de contrôle fondés sur les risques pour garantir que les États membres collectent correctement les ressources propres traditionnelles et les transfèrent en temps voulu au budget de l'UE.

---

<sup>2</sup> COM(2013) 324 final du 6 juin 2013 et COM(2017) 235 final du 12 mai 2017.

<sup>3</sup> COM(2018) 846 final du 7 décembre 2018.

En ce qui concerne l'invitation faite par le Parlement à la Commission à rendre compte annuellement du montant des ressources propres de l'Union récupérées à la suite des recommandations formulées par l'OLAF, la Commission note qu'elle n'est pas en mesure de calculer le montant total récupéré qui découle des recommandations de l'OLAF et ne prévoit donc pas de publier un rapport à cet égard. À l'avenir, l'OLAF entend rendre compte, dans son rapport annuel, du montant total établi en vue du recouvrement tel qu'il a été accepté par le destinataire de la recommandation financière.

### **III. Programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude (paragraphe 23)**

Concernant la demande du Parlement visant à ce que les **subventions du programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude soient gérées par voie électronique**, la Commission rappelle que le système de gestion eGrants est employé dans le cadre du programme Hercule depuis 2017.

### **IV. Le Parquet européen et ses relations futures avec l'OLAF (paragraphe 24 à 27)**

La Commission continuera d'encourager les États membres ne participant pas encore au Parquet européen à le faire, comme l'a demandé le Parlement. En ce qui concerne l'inquiétude du Parlement quant au fait que seuls 37 postes sont prévus pour le Parquet européen, estimant que cela n'est pas réaliste, et sa demande d'augmentation de personnel afin d'aider le Parquet européen à être pleinement opérationnel d'ici fin 2020, la Commission rappelle que, en novembre 2018, elle a nommé un haut fonctionnaire doté d'une grande expérience dans le domaine des ressources humaines et budgétaires, ainsi que dans l'établissement de nouveaux organes, au poste de directeur administratif par intérim du Parquet européen. En vue de garantir que le Parquet européen dispose de suffisamment de ressources au cours des prochains mois, le projet de budget de la Commission pour 2019 propose de renforcer les ressources du Parquet européen pour 2019 en anticipant trois postes supplémentaires à compter de 2021. Par ailleurs, à la suite de la décision des Pays-Bas et de Malte de participer au Parquet européen, la Commission a proposé deux postes supplémentaires par une lettre rectificative au budget général 2019.

### **V. Lutte contre la corruption (paragraphe 28 à 34)**

En réponse à la demande du Parlement visant à reprendre la publication du rapport sur la lutte contre la corruption plutôt que d'inclure le suivi de cette lutte dans le cadre du Semestre européen, la Commission est convaincue que l'examen des questions de lutte anticorruption dans le cadre du processus de gouvernance économique du Semestre européen est conforme à son approche générale consistant à rationaliser les processus et à se concentrer sur les questions clés dans les instances concernées. Dans les évaluations qu'elle réalise au titre du Semestre européen, la Commission s'appuie sur l'ensemble des éléments de preuve qualitatifs et quantitatifs à sa disposition, y compris les indicateurs reconnus internationalement, tels que ceux élaborés par la Banque mondiale, le Forum économique mondial ou Transparency International. La Commission ne partage pas l'appel du Parlement à élaborer un indice de la corruption, car elle estime qu'un tel indice ne serait pas suffisamment solide ou adapté pour classer le niveau de corruption dans les États membres.

La Commission convient avec le Parlement que l'OLAF devrait rester un organe robuste et pleinement fonctionnel après la création du Parquet européen et, à cette fin, a proposé une révision du règlement n° 883/2013.

En ce qui concerne l'invitation du Parlement à répondre à l'effet de «pantouflage» de manière systématique et proportionnelle, la Commission, ainsi que les autres institutions, ont déjà pris

d'importantes mesures. En 2013, le Conseil et le Parlement ont adopté des modifications du statut des fonctionnaires renforçant les obligations éthiques du personnel et la prévention des risques de conflit d'intérêts dans la fonction publique européenne. Dans ce cadre et sur la base de l'expérience acquise dans la gestion de telles questions, la Commission vient d'adopter une nouvelle décision relative aux activités extérieures, aux mandats et aux activités professionnelles applicable aux membres de son personnel après la cessation de leurs fonctions. En outre, la Commission a adopté, le 31 janvier 2018, un nouveau code de conduite pour ses membres.

Concernant l'invitation du Parlement à reprendre les négociations afin d'encourager la participation de l'Union dans le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) et d'évaluer son respect de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC), la Commission réitère sa détermination à poursuivre l'excellente coopération qu'elle a établie avec le GRECO; par ailleurs, la Commission est actuellement sur le point de finaliser une présentation des modifications de la compétence de l'Union au titre du traité de Lisbonne en ce qui concerne toutes les questions régies par la CNUCC. Il convient de rappeler que l'Union européenne est une organisation d'intégration économique régionale unique, ce qui pose donc des questions juridiques et institutionnelles spécifiques et complexes.

## **VI. Marchés publics (paragraphe 35 à 43)**

### *Numérisation (paragraphe 35 à 39)*

La Commission a déjà élaboré un cadre pour la **numérisation de toutes les procédures de mise en œuvre des politiques de l'Union**, est déterminée à renforcer davantage ce cadre et encourage les États membres à établir et à utiliser des identifiants uniques pour tous les pouvoirs adjudicateurs et opérateurs économiques.

### *Prévention et stades précoces de la procédure d'appel d'offres (paragraphe 40 à 43)*

La Commission convient avec le Parlement de l'importance des **activités de prévention et de la passation électronique des marchés publics** pour la lutte contre la fraude.

## **VII. Procédures d'importation (paragraphe 44 à 49)**

La Commission partage les préoccupations du Parlement quant aux contrôles douaniers et à la perception des droits de douane, et œuvre sans relâche en faveur de la lutte contre le commerce de produits illicites ou de contrefaçons.

En réponse à l'invitation du Parlement à **rendre la mention de l'expéditeur obligatoire dans les déclarations douanières d'importation**, la Commission signale qu'elle est déjà en train de préparer une proposition de règlement qui rendra obligatoire la mention des exportateurs de pays tiers dans toutes les déclarations d'importation vers l'Union.

## **VIII. Dépenses (paragraphe 50 à 56)**

La Commission poursuivra ses efforts de **standardisation de la nomenclature des erreurs liées aux dépenses**.

## **IX. Problèmes mis en évidence et mesures requises – Améliorer les contrôles (paragraphe 57 et 58)**

La Commission approuve la position du Parlement et tient à le remercier pour sa reconnaissance de la réussite du programme Hercule III.

## **X. Fraude transnationale (paragraphe 59 et 60)**

Tout en reconnaissant l'importance de l'échange d'informations entre les États membres, à ce stade, la Commission ne prévoit pas d'adopter une initiative spécifique sur un instrument juridique en matière d'assistance administrative mutuelle dans les domaines d'affectation des fonds européens pour lesquels des dispositions en ce sens ne sont pas prévues à l'heure actuelle. La proposition de la Commission relative à la modification du règlement n° 883/2013 introduit une nouvelle disposition qui renforce les activités de coordination de l'OLAF en soutien aux États membres en ce qui concerne la collecte, l'analyse et l'échange d'informations, et par laquelle l'OLAF apporte le concours de la Commission aux États membres pour organiser une coopération étroite et régulière. De plus, la proposition de la Commission comporte des dispositions qui facilitent la coopération de l'OLAF avec les AFCOS dans les États membres et la coopération des AFCOS entre eux.

La Commission approuve la position du Parlement quant à l'importance d'ajouter des clauses antifraudes aux accords internationaux signés entre l'Union et des pays tiers et exprime son intention de poursuivre cette pratique, en ce qui concerne tant les recettes de l'Union que ses dépenses.

## **XI. Lanceurs d'alerte (paragraphe 61 et 62)**

La Commission apporte son plein soutien à l'objectif consistant à protéger les lanceurs d'alerte afin de renforcer la détection et la lutte contre la fraude. Le 23 avril 2018, la Commission a présenté un ensemble d'initiatives visant à renforcer la protection des lanceurs d'alerte. Cet ensemble comprend une directive relative à la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union pour un large éventail de politiques de l'Union, notamment les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, ainsi qu'une communication définissant le cadre d'une protection forte des lanceurs d'alerte au niveau de l'Union. La Commission se félicite de l'accord politique conclu lors des trilogues et œuvrera à assurer une transposition et mise en œuvre appropriées de la directive, une fois que celle-ci aura force de loi.

## **XII. Journalisme d'investigation (paragraphe 63)**

La Commission partage le point de vue du Parlement sur l'importance du journalisme d'investigation.

## **XIII. Tabac (paragraphe 64 à 70)**

La Commission partage l'appel lancé par le Parlement aux États membres qui ne l'auraient pas encore fait à ratifier ou signer le protocole de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour **éliminer le commerce illicite des produits du tabac**; la Commission convient de prendre une part active dans la production d'un rapport compilant les bonnes pratiques en matière de systèmes de suivi et de traçabilité au sein des États parties au protocole.

Concernant l'invitation du Parlement à la Commission à **présenter un rapport sur la faisabilité de la dénonciation des trois accords restants conclus avec des entreprises du secteur du tabac**, il convient de noter que les États membres sont co-parties et que la Commission a par conséquent lancé une procédure de consultation afin de connaître leurs avis. La Commission a aujourd'hui reçu des réponses de plus de la moitié des États membres; tous ont indiqué leur souhait de conserver les accords existants jusqu'à leur date d'expiration. La Commission a informé le Parlement à cet égard.

En décembre 2018, la Commission a adopté le nouveau **plan d'action pour lutter contre le**

**commerce illicite de produits du tabac.** La Commission peut avoir l'assurance que le système de traçabilité de l'Union pour les produits du tabac établi au titre de l'article 15 de la directive sur les produits du tabac ainsi que les actes délégués et d'exécution sur la traçabilité du tabac adoptés en 2017 sont pleinement conformes au protocole de la CCLAT (protocole de la Convention-cadre pour la lutte antitabac de l'Organisation mondiale de la santé). Concernant les mesures de sécurité, aucune disposition n'est prévue dans le protocole de la CCLAT.

Pour **anticiper les risques de clonage dissimulé des marquages individuels par l'industrie du tabac**, la législation sur la traçabilité du tabac dans l'Union prévoit des exigences strictes pour garantir le caractère unique et la protection globale de l'intégrité de chaque marque de traçabilité (identifiant unique). Les pouvoirs publics seront en mesure de vérifier la validité des identifiants uniques. À cet égard, le système a également été construit de manière à permettre, entre autres, la détection d'identifiants uniques signalés comme étant non enregistrés et dupliqués.

La Commission convient avec le Parlement que le **suivi judiciaire des recommandations de l'OLAF pourrait être substantiellement amélioré** et encourage les États membres à le faire. D'après les informations publiées dans le rapport annuel 2017, le taux de mise en œuvre des recommandations à caractère judiciaire de l'OLAF à l'échelle nationale avoisine les 42 %, une tendance conforme aux années précédentes. Conformément au cadre juridique en vigueur, il relève de la compétence des autorités des États membres de décider – de façon indépendante et compte tenu de leur pouvoir d'appréciation et de leurs politiques en matière de poursuites respectives – quelle action (le cas échéant) entreprendre après la transmission des recommandations à caractère judiciaire de l'OLAF. En outre, la Commission a déjà pris plusieurs initiatives visant à accroître le nombre de poursuites et de condamnations pour des infractions préjudiciables aux intérêts financiers de l'Union, notamment la création du Parquet européen, la directive PIF et la proposition de modification du règlement 883/2013. Cette dernière initiative, en particulier, qui propose plusieurs modifications visant à accroître l'efficacité des enquêtes de l'OLAF, devrait faciliter le suivi dans le cadre des poursuites nationales.

#### **XIV. Enquêtes et rôle de l'OLAF (paragraphe 71 à 74)**

La Commission a déjà annoncé, dans son évaluation du règlement 883/2013, que la proposition actuelle visant à modifier le règlement en vue de la création du Parquet européen devrait être suivie par une **modernisation plus complète et exhaustive du cadre juridique de l'OLAF** dès que l'on disposera d'une certaine expérience en matière de coopération avec le Parquet européen. Concernant l'invitation à fixer un certain niveau de **transparence pour les rapports finaux** et les recommandations de l'OLAF une fois toutes les procédures européennes et nationales clôturées, la Commission souligne la nécessité de respecter la confidentialité des enquêtes de l'OLAF afin de garantir les droits des personnes concernées par ces enquêtes, notamment la présomption d'innocence et la protection des données à caractère personnel.

Tout en soulignant qu'aucun cas n'a été perdu dans la base de données de gestion de contenu, la Commission confirme que la **résolution des problèmes de cette base de données** est une priorité absolue pour l'OLAF et que le Parlement sera tenu informé de l'évolution de la situation.

Enfin, la Commission approuve l'invitation du Parlement à veiller à ce que **les enquêtes de l'OLAF et des États membres soient complémentaires et à ce que l'OLAF dispose des mêmes pouvoirs d'enquête dans chaque État membre**. À cette fin, la proposition de la Commission visant à modifier le règlement n° 883/2013 comporte des dispositions qui

rendraient plus cohérente l'application des pouvoirs de l'OLAF dans les États membres, assureraient l'accès de l'OLAF aux informations sur les comptes bancaires et faciliteraient l'admissibilité des preuves recueillies par l'OLAF. Il convient cependant de noter que l'OLAF continuera à opérer comme autorité administrative, tant pour ce qui est de ses pouvoirs que des garanties applicables. La proposition de la Commission maintient par conséquent le principe selon lequel les preuves recueillies par l'OLAF sont acceptées dans les procédures pénales conformément aux règles applicables aux autorités administratives nationales