



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2015

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES⁽¹⁾
SUR LA PROPOSITION DE RESOLUTION EUROPEENNE (n° 2716)
DE M. Bruno LE ROUX, M. Philip CORDERY, M. Rémi PAUVROS,
M^{me} Audrey LINKENHELD, M. Jacques CRESTA, M^{me} Michèle
DELAUNAY, M. Frédéric BARBIER, M^{me} Catherine LEMORTON et les membres du
groupe Socialiste, républicain et citoyen et apparentés,

**appelant à une coordination des politiques européennes en matière de
prévention et de lutte contre le tabac,**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Philip CORDERY,

Député

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, présidente ; M. Christophe CARESCHE, M^{me} Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice-présidents ; M. Philip CORDERY, M^{me} Estelle GRELIER, MM. Arnaud LEROY, André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, MM. Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, M^{me} Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razzy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRIETSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DU RAPPORT	5
INTRODUCTION	7
I. LES PRÉROGATIVES LIMITÉES DE L'UNION EUROPÉENNE	11
A. LE CADRE TRACÉ PAR LES RÉGLEMENTATIONS EUROPÉENNES	11
1. Les produits du tabac	12
2. La création d'espaces non-fumeurs	14
3. Des mesures fiscales et des actions contre le commerce illicite	15
4. Les campagnes antitabac	19
II. ANALYSE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	20
CONCLUSION	21
TRAVAUX DE LA COMMISSION	23
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	25
ANNEXE : PROPOSITION DE RÉOLUTION	49

SYNTHÈSE DU RAPPORT

La Proposition de résolution européenne proposée par M. Philip Cordery, M^{mes} et MM. Bruno Le Roux, Rémi Pavyros, Audrey Linkenheld, Jacques Cresta, Michèle Delaunay, Frédéric Barbier, Catherine Lemorton et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen et apparentés souligne la nécessité impérieuse de mieux coordonner la politique européenne et les politiques nationales de lutte contre le tabac. Elle évoque en particulier l'ardente obligation qu'il y a à harmoniser vers le haut le prix du tabac en Europe pour limiter la contrebande, à promouvoir la diffusion du paquet neutre et des campagnes efficaces pour combattre un fléau de santé publique qui génère annuellement plus de décès que les maladies infectieuses.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La proposition de résolution européenne appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac devrait, nous semble-t-il, réaliser le plus large des consensus, car la nocivité du tabac relève d'une évidence, reconnue au niveau mondial.

La Convention-cadre de l'Organisation Mondiale de la Santé pour la lutte antitabac, entrée en vigueur le 27 février 2005, ratifiée par 172 pays, prévoit la présence de mises en garde sanitaires sur le conditionnement des produits du tabac, l'interdiction de la publicité, et de sa promotion ainsi que des activités de parrainage, la lutte contre la contrebande, etc.

Combattre la consommation du tabac est une ardente obligation pour tous les échelons d'administration, que ce soient les collectivités locales ou les États, responsables en premier ressort de la santé publique, où l'Union européenne, à travers la réglementation relative aux ventes de tabac, la fiscalité où la communication.

En effet, la consommation de tabac constitue la première cause de décès prématurés, pour 650 000 Européens - soit plus que la population de Malte ou du Luxembourg - et le principal risque sanitaire évitable au sein de l'Union européenne : près de la moitié des fumeurs décèdent prématurément, en moyenne 14 ans plus tôt que les non-fumeurs. Si de nombreux types de cancers sont liés au tabac, il en est de même pour les maladies cardiovasculaires et respiratoires.

Au final le tabac génère plus de problèmes sanitaires en Europe que l'alcool, la drogue, l'hypertension, le surpoids ou le cholestérol. En outre, les fumeurs mettent en danger les personnes exposées aux méfaits du tabagisme passif, au domicile comme au lieu de travail, il coûte chaque année la vie à 19 000 Européens.

En France, les mesures de prévention, associées à une hausse du prix du tabac et à l'interdiction de fumer dans les lieux publics, ont contribué à une stabilisation du tabagisme, mais non à la baisse que nous aurions souhaitée.

En effet, malgré des progrès considérables dans l'information, et une action publique importante de l'Union, comme des États membres, ces dernières années, le nombre de fumeurs reste élevé dans l'Union européenne, ils représentent 28 % de la population totale, et 29 % de la tranche des 15 - 24 ans.

Outre son impact sanitaire, le tabac engendre des pertes économiques annuelles de plus de 100 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Malgré ce bilan il existe des signes encourageants qui laissent entrevoir une amélioration de la situation : le tabagisme est de moins en moins accepté socialement, et de plus en plus de pays européens adoptent des législations anti-tabac, afin de protéger leurs citoyens de la fumée dans les lieux publics, dans les transports en commun et sur le lieu de travail.

Plusieurs éléments inquiétants sont néanmoins apparus ces dernières années : Les jeunes commencent à fumer de plus en plus tôt et la commercialisation en ligne de produits du tabac est en hausse. Des nouvelles tendances apparaissent également, telles que l'utilisation de pipes à eau et de produits du tabac non combustibles (« cigarettes électroniques »), dont beaucoup de consommateurs ignorent ou sous estiment les effets nocifs.

C'est pourquoi nous vous proposerons, au terme de l'analyse qui suit, d'adopter la résolution la proposition de résolution européenne (n° 2716), appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac, car une action de prévention efficace doit reposer sur une politique européenne forte et déterminée.

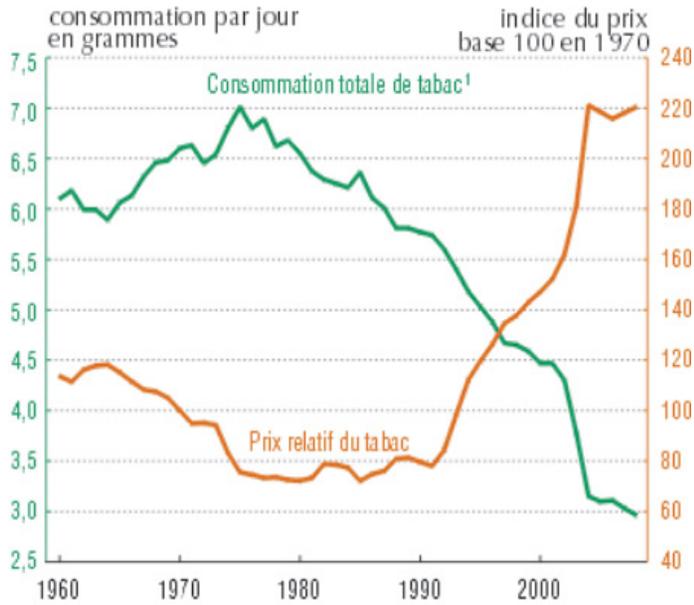
« Plus encore que l'alcool, et souvent en association avec lui ou avec certaines expositions professionnelles, le tabagisme est responsable d'un nombre très élevé de cancers, notamment pulmonaires et des voies aérodigestives supérieures. Le développement du tabagisme féminin au cours des quarante dernières années se traduit actuellement par un accroissement du taux de décès par cancer du poumon en particulier chez les femmes de moins de 65 ans (+ 105 % entre 1990 et 2005), alors qu'il a diminué dans le même temps chez les hommes (- 14 %). Mais les décès par cancer du poumon restent majoritairement masculins (80 %). Le tabac est également à l'origine de maladies respiratoires chroniques et de maladies cardiovasculaires. »

« En 2006, 23 % des femmes et 33 % des hommes de 15 à 74 ans déclarent fumer habituellement. Le pourcentage de fumeurs quotidiens décroît globalement depuis quelques années, mais présente une relative stabilité chez les femmes depuis les années 1980. À l'adolescence, les habitudes de consommation des filles et des garçons sont désormais peu différenciées. L'usage quotidien du tabac a diminué, passant de 40 % à 32 % chez les filles de 17 ans entre 2000 et 2005, et de 42 % à 34 % chez les garçons. Les hausses des prix ont sans doute contribué à cette réduction de la consommation ».

Source INSEE

(1) La perte de revenus, la réduction de la productivité et les autres coûts ont été estimés en 2000 de 98 à 103 milliards d'euros, soit environ 1 % du PIB de l'Union européenne. L'ONU l'estime à 500 milliards de dollars annuels dans le monde.

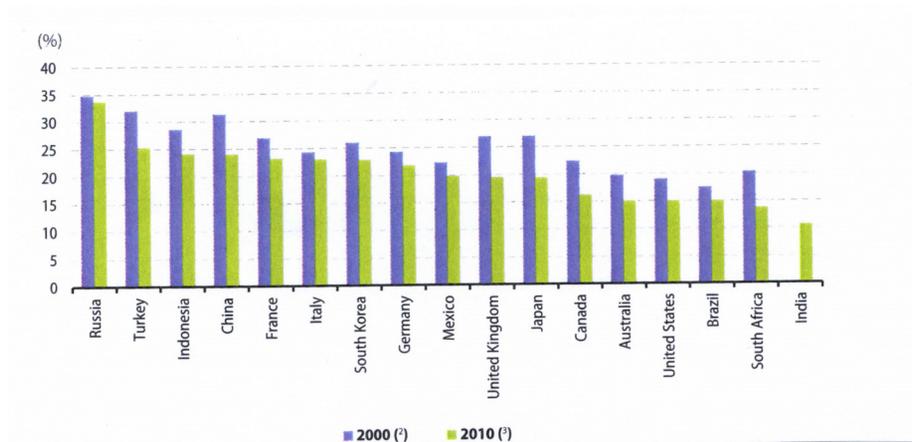
Consommation et prix relatif du tabac



1. Consommation par adulte de 15 ans ou plus.

Sources : Insee ; Institut Gustave Roussy.

Proportion de la population âgée de 15 ans et plus fumeurs quotidiens en 2000 et 2010



Source : Eurostat. *Statistical books* 2014.

Consommation de tabac et d'alcool dans le monde

	Part de la population fumant quotidiennement en %			Consommation d'alcool par habitant en litres		
	2000	2005	2006	2000	2005	2006
Allemagne	...	23,2	...	10,5	10,0	10,1
États-Unis	19,1	16,9	16,7	(r) 8,2	8,4	...
Finlande	23,4	21,8	21,4	8,6	10,0	10,1
France	27,0	...	25,0	14,0	12,7	...
Islande	22,9	19,5	19,3	6,1	7,1	7,2
Japon	32,9	29,2	26,3	(r) 8,6	8,5	7,9
Norvège	32,0	25,0	24,0	5,7	6,4	6,5
Nouvelle- Zélande¹	25,0	22,5	20,7	8,9	9,4	9,4
Royaume-Uni	27,0	24,0	22,0	10,4	11,3	10,9
Suède	18,9	15,9	...			

Source : OCDE.

I. LES PRÉROGATIVES LIMITÉES DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne ne dispose que de prérogatives limitées dans le domaine de la lutte contre le tabac, dans la mesure où la politique de santé publique relève d'abord de l'échelon national et local, en particulier pour les actions de prévention destinées aux jeunes en milieu scolaire, de même elle ne dispose pas de la compétence fiscale pour fixer le taux des taxes additionnelles sur le prix des tabacs ⁽¹⁾.

A. LE CADRE TRACÉ PAR LES RÉGLEMENTATIONS EUROPÉENNES

Il existe une ambiguïté, pour ne pas dire une contradiction, dans les traités européens vis-à-vis du tabac : il s'agit d'une marchandise licite, bénéficiant à ce titre de la libre circulation et en même temps d'un fléau de santé publique combattu par l'Union européenne.

Pour remédier à cette situation, l'Union européenne est venue en appui des États membres, responsables in fine de la santé publique, en prenant une série de mesures aidant à la lutte antitabac, sous la forme d'actes législatifs ⁽²⁾, de recommandations et de *campagnes d'information*.

Ces dernières visent à protéger les citoyens des effets nocifs du tabagisme, notamment passif, et d'autres formes de consommation du tabac. Elles sont destinées, avant tout, à prévenir la consommation de tabac et à aider les fumeurs à arrêter de fumer, en particulier les plus jeunes ; car le tabac est un produit addictif, et 94 % des fumeurs ont commencé avant l'âge de 25 ans.

Depuis les années 80, *plusieurs initiatives législatives* ont été développées par l'Union européenne pour réduire le tabagisme, en réglementant les produits du tabac, pour garantir des normes harmonisées et une information appropriée des consommateurs et, d'autre part, imposer certaines restrictions à la commercialisation des produits du tabac sur le fondement de la protection de la santé publique.

(1) Directive 2008/118/CE du Conseil, du 16 décembre 2008, relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CE. Et Directive 2011/64/UE concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés.

(2) Directive 2014/40/UE 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,

Directive 2014/40/UE 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,

Directive 2003/33/CE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac,

Directive 2007/65/CE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle.

Aujourd'hui, la législation européenne « antitabac » repose pour l'essentiel sur deux actes législatifs : la directive sur les produits du tabac et la directive sur la publicité en faveur des produits du tabac.

Ce dispositif qui a sa cohérence comporte principalement quatre points :

- la réglementation des produits du tabac sur le marché de l'Union européenne (emballage, étiquetage, ingrédients, etc.) ;
- la création d'espaces non-fumeurs,
- des mesures fiscales et des actions contre le commerce illicite,
- des campagnes antitabac.

1. Les produits du tabac

Une réglementation au niveau de l'union européenne est nécessaire car le commerce des produits du tabac ignore les frontières et les producteurs utilisent au mieux les divergences dans les législations nationales, en particulier en ce qui concerne les prix.

Les règles européennes garantissent aux consommateurs la même protection dans toute l'union européenne. La nouvelle directive sur les produits du tabac , qui régit la fabrication, la présentation et la vente du tabac et des produits du tabac, du 3 avril 2014, couvre notamment les cigarettes, le tabac à rouler, le tabac pour pipe, les cigares, les cigarillos, les produits du tabac sans combustion, les cigarettes électroniques et les produits à fumer à base de plantes.

Il s'agit d'une directive qui durcit considérablement la législation et, plus particulièrement sur les points suivants :

- elle interdit les cigarettes et le tabac à rouler contenant des arômes caractérisants ⁽¹⁾ ;
- elle impose aux entreprises de déclarer précisément aux États membres les ingrédients utilisés dans les produits du tabac, et plus particulièrement dans les cigarettes et le tabac à rouler ;
- elle exige l'apposition d'avertissements relatifs à la santé sur l'emballage des produits du tabac, qui doivent couvrir au total (image et texte) 65 % de la face avant et arrière des paquets de cigarettes et de tabac à rouler ;
- elle fixe des dimensions minimales pour la taille des avertissements et élimine les petits conditionnements pour certains produits ;

(1) Par exemple la menthe.

- elle permet aux États membres qui le souhaitent d'introduire des paquets neutres ⁽¹⁾, à l'instar de ceux qui circulent en Australie depuis 2012.

L'article 24 de la directive sur les produits du tabac ⁽²⁾ en vigueur depuis avril 2014 autorise les Vingt-huit à « maintenir ou instaurer » de nouvelles exigences en matière de standardisation des conditionnements à condition que cela soit proportionné, justifié et non discriminatoire. Cet article enjoint cependant aux États membres concernés de notifier leur projet à la Commission conformément à la Directive 98/34/CE (barrières techniques au commerce). Ce texte prévoit une période de « gel » de trois mois après notification, période qui doit permettre aux États membres et à la Commission de réagir, et au cours de laquelle l'État membre concerné ne peut adopter son projet législatif ⁽³⁾. Au moindre avis négatif, la période de gel est prolongée de trois mois supplémentaires. Ces avis négatifs n'ont cependant aucune force contraignante ; ils permettent seulement de donner un aperçu des parties susceptibles d'entamer une action devant une juridiction.

- elle interdit tout élément publicitaire ou trompeur sur les produits du tabac ;

Elle introduit un système d'identification et de suivi dans toute l'UE pour combattre le commerce illégal de produits du tabac ;

- elle autorise les États membres à interdire la vente en ligne de produits du tabac ;

- elle établit des exigences de sécurité et de qualité pour les cigarettes électroniques ;

- elle oblige les fabricants à déclarer tout nouveau type de produit du tabac avant sa mise sur le marché européen.

La Commission européenne élabore actuellement des règles plus détaillées dans certains domaines afin d'aider les États membres à mettre en œuvre la directive 2014/40/UE, en particulier pour ce qui concerne la restriction des ventes en ligne.

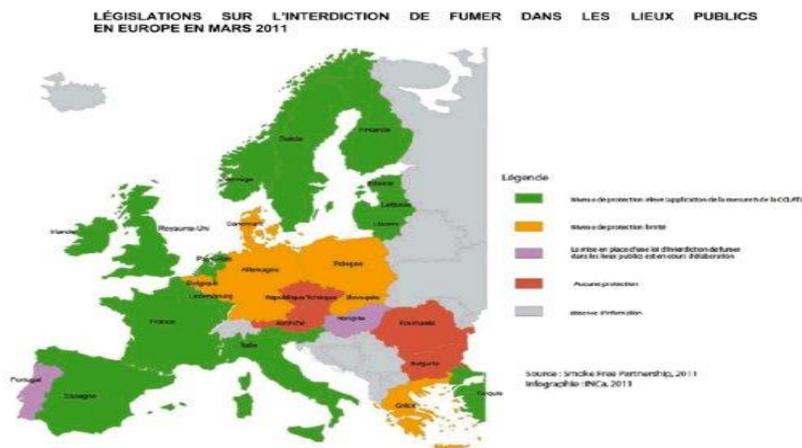
(1) *L'Irlande, le Royaume-Uni, la France et dans une moindre mesure, la Finlande, ont rapidement exprimé leur intérêt pour le paquet neutre. L'Irlande a été la première à passer à l'action : fin février, les députés se sont mis d'accord pour qu'à partir de mai 2016, les fabricants de cigarettes utilisent des emballages neutres et qu'à partir de mai 2017, le paquet neutre soit le seul à être autorisé sur le marché irlandais.*

(2) *2014/40/UE.*

(3) *Le Royaume-Uni a adopté formellement en mars 2015 un projet de loi imposant le paquet neutre à partir de mai 2016. Londres a reçu onze commentaires négatifs (avis circonstanciés) des autres États membres : la Bulgarie, la République tchèque, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne. En conséquence, l'adoption de la loi britannique a été repoussée au mois de mars 2015 alors que la notification avait été introduite fin août 2014.*

2. La création d'espaces non-fumeurs

De nombreux citoyens européens continuent à être régulièrement exposés au tabagisme passif, que ce soit à la maison ou sur leur lieu de travail. Il est prouvé que l'exposition à la fumée du tabac provoque des décès, des pathologies et des infirmités et qu'elle est particulièrement nocive pour les nourrissons et les enfants. Près d'un tiers des pays européens ont adopté une législation globale en faveur d'environnements sans tabac et les effets immédiats sur la santé sont impressionnants. Par exemple, l'incidence des crises cardiaques était en recul dans les proportions allant de 11 à 19 %. Le 30 juin 2009, la Commission a présenté une proposition de recommandation du Conseil invitant les États membres à prendre des mesures afin de protéger leurs citoyens contre l'exposition à la fumée du tabac d'ici 2012.



3. Des mesures fiscales et des actions contre le commerce illicite

La politique de santé publique n'est pas la seule à intégrer des mesures destinées à freiner le tabagisme ; qui est une problématique transversale qui concerne de nombreux domaines.

Il est prouvé que des taxes élevées sur les cigarettes et les autres produits du tabac comptent parmi les instruments les plus efficaces pour réduire la consommation de tabac, en particulier chez les jeunes. C'est pourquoi la mise en œuvre d'une législation communautaire relative à la taxation du tabac est de plus en plus perçue comme un instrument non seulement fiscal, mais aussi de santé publique. La Commission a proposé de relever le niveau minimal des taxes sur le tabac. Cette proposition est en cours de discussion, il convient d'encourager cette voie, ce que propose la résolution soumise à notre examen, car, comme l'illustre la carte qui suit il existe en Europe de très grandes divergences dans les prix du tabac.



Nous pouvons néanmoins reprocher à la Commission européenne de soutenir, avec l'appui de la Cour de justice de l'Union européenne, une conception

du marché unique qui n'a pas intégré la spécificité de la lutte contre les addictions. Nous prendrons comme exemple l'arrêt de la CJUE du 14 mars 2013.

La Cour était appelée à se prononcer sur une plainte, à notre sens inopportune, de la Commission européenne, qui reprochait à la France de limiter à cinq cartouches (soit un kilo de tabac), voire dix dans certains cas restreints, les achats de tabac à l'étranger.

« La France a manqué à ses obligations [...] en utilisant un critère purement quantitatif pour apprécier le caractère commercial de la détention par des particuliers de tabac manufacturé en provenance d'un autre État membre, en appliquant ce critère par véhicule individuel [et non par personne] et en l'appliquant de manière globale pour l'ensemble des produits du tabac », a affirmé la Cour dans son arrêt ⁽¹⁾.

La limitation en cause avait été adoptée en 2006, au moment où avaient explosé les achats de tabac à l'étranger, notamment en Belgique ou en Espagne, où le paquet de cigarettes, moins taxé, est moins cher. Les achats légaux à l'étranger et les achats illégaux par Internet ou sous le manteau représentent 20 % de la consommation de tabac en France, selon les douanes. Ce mode d'achat représente **un manque à gagner fiscal d'environ 2,5 milliards d'euros par an.**

Prenant acte du jugement européen, le gouvernement français a donné instruction à ses services douaniers de contrôler les importations de tabac supérieures à dix cartouches en provenance d'un autre État membre européen, avec menace de saisie ou d'amende si elles ne sont pas destinées à un usage personnel. La mesure figure dans une instruction aux services douaniers.

Cet arrêt a obligé la France à « alléger » les limitations physiques mises à l'importation de tabac et va à l'encontre de la lutte contre la contrebande en Europe qui constitue un fléau illustré par la carte ci-dessous.

En effet, les produits du tabac sont fortement taxés. Ils se prêtent en outre facilement au trafic illicite, qui génère des profits élevés. Les disparités considérables en termes de prix payés par le consommateur, tant au sein de l'Union, que par comparaison avec des pays tiers, constituent une incitation au commerce illicite. Par ailleurs, les peines encourues par les trafiquants sont relativement faibles par rapport à celles du trafic de drogue, par exemple. Elles varient considérablement d'un État membre à l'autre. Enfin, d'autres facteurs parmi

(1) *« Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en utilisant un critère purement quantitatif pour l'appréciation du caractère commercial de la détention par des particuliers de tabac manufacturé en provenance d'un autre État membre, en appliquant ce critère par véhicule individuel (et non par personne), et de manière globale pour l'ensemble des produits du tabac et en empêchant purement et simplement l'importation par des particuliers de produits du tabac en provenance d'un autre État membre lorsque la quantité dépasse 2 kilogrammes par véhicule individuel, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (JO L 76, p. 1, ci-après la «directive»), et, en particulier, des articles 8 et 9 de celle-ci, ainsi que de l'article 34 TFUE. »*

lesquels la situation géographique, l'efficacité des autorités de répression et la corruption dans les instances de contrôle jouent également un rôle important dans l'ampleur du commerce illicite.



La Commission européenne souligne dans sa communication du 6 juin 2013 que le commerce illicite de produits du tabac est globalement en hausse dans l'Union européenne et que celle-ci fait face à un afflux illicite croissant de marques en provenance de pays tiers ainsi qu'à une hausse de la production et de la distribution illégales sur son territoire.

Pour cette raison, la Commission propose à présent une stratégie globale contre le commerce illicite du tabac, en particulier la contrebande de cigarettes.

Elle estime que le commerce illicite de cigarettes coûte chaque année à l'Union européenne et aux États membres plus de 10 milliards d'euros en pertes de recettes fiscales et douanières et qu'environ 65 % des cigarettes saisies dans l'Union sont issues de la contrefaçon. Selon une étude récente, la consommation de cigarettes illicites dans l'UE aurait augmenté de 30 % au cours des six dernières années pour atteindre 11,1% de la consommation globale en 2013.

Outre les pertes de revenus, le commerce illicite menace les entreprises légales tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Il rend par ailleurs les produits du tabac plus accessibles et abordables, notamment auprès des jeunes.

La frontière orientale de l'Union européenne demeure un point d'entrée important pour des cigarettes illicites. La contrebande représente en outre un grave problème aux frontières terrestres avec la Turquie et avec les Balkans occidentaux. En effet, le commerce illicite du tabac est un problème global qui requiert une réponse internationale.

Le cadre de coopération à l'échelle mondiale est fourni par l'OMS qui a établi des instruments de référence dans ce domaine : La Convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT), entrée en vigueur en 2005, identifie l'élimination du commerce illicite comme un élément essentiel du contrôle du tabac au niveau global. L'article 15 de la Convention prévoit que les parties adoptent et appliquent diverses mesures afin de réaliser cet objectif. Parmi celles-ci figurent le marquage de tous les paquets et cartouches de produits de tabac et de toutes les formes de leur conditionnement extérieur afin de permettre aux pays d'identifier leur origine ; la mise en place d'un système de suivi et de traçabilité permettant de surveiller le mouvement des produits et de déterminer le point où intervient le détournement vers des circuits illégaux ; l'adoption de lois plus strictes de lutte contre le commerce illicite, et la garantie de la destruction du matériel de fabrication du tabac confisqué. L'UE et tous les États membres sont parties à la CCLAT.

Les parties de la CCLAT ont adopté en novembre 2012 un Protocole à la Convention, qui vise à combattre le commerce illicite. Il établit des normes dans trois domaines :

- des mesures visant à sécuriser la chaîne logistique (ex. instauration d'un régime mondial de suivi et de traçabilité, restrictions sur la vente du tabac sur Internet) ;
- des mesures traitant de la criminalisation et de la lutte contre la fraude (ex. détermination d'infractions, de poursuites et de sanctions, destruction des produits confisqués) ;
- des mesures de coopération internationale (ex. échange d'informations, coopération sur des questions techniques).

Le Protocole de la CCLAT est ouvert à la signature depuis janvier 2013. À ce jour, il a été signé par deux États membres de l'UE, à savoir la Belgique et la France⁽¹⁾. La Commission prépare actuellement la signature de ce traité au nom de l'UE ; votre rapporteur ne peut que l'encourager dans cette action.

Au-delà de ces actions l'Union européenne déploie une série de mesures afin de faire face au problème du trafic illicite du tabac. Elle a en particulier conclu des accords de coopération avec quatre des principaux fabricants, à savoir : Philip Morris International (2004), Japan Tobacco (2007), British American Tobacco (2010) et Imperial Tobacco Limited (2010). Aux termes de ces accords

(1) Source Commission européenne.

pluriannuels, ces derniers doivent verser collectivement un total de 2,15 milliards d'euros à l'Union européenne et aux États membres participant aux accords afin de soutenir des initiatives de lutte contre la contrebande et la contrefaçon. Les fabricants s'engagent en outre à empêcher le détournement de leurs produits vers le commerce illégal en fournissant uniquement les quantités demandées par le marché légal, en veillant à ne vendre qu'à des clients légitimes, et en mettant en place un système de suivi et de traçabilité afin de soutenir les autorités répressives en cas de détournement des cigarettes vers des circuits illégaux.

En 2011, la Commission a établi, en accompagnement de sa stratégie contre la fraude touchant le budget de l'Union européenne, un plan d'action de lutte contre la contrebande de cigarettes et d'alcool le long de la frontière orientale de l'UE en vue de faire face aux problèmes recensés dans cette zone spécifique.

Au-delà de ces actions réelles et importantes il semble à votre Rapporteur que la lutte contre la contrebande serait facilitée si le tabac était exclu du champ d'application des législations interdisant les restrictions aux échanges communautaires. Il ne constitue pas une marchandise comme les autres. Cette approche serait à l'instar de ce qui a été fait pour les aides au tabac qui représentaient un aspect important de la politique agricole mais, qui dans l'intérêt de la santé publique, ont fait l'objet d'une suppression progressive.

4. Les campagnes antitabac

Les avertissements relatifs à la santé sont considérés comme un élément important et efficace d'une politique globale de lutte antitabac. En 2005, la Commission a conçu toute une série d'avertissements illustrés qui montrent l'effet néfaste du tabac au moyen d'images fortes. Pour l'instant, les avertissements illustrés ne sont pas obligatoires au sein de l'Union européenne, mais la Commission encourage leur utilisation.

La prévention est un autre volet important de la politique de lutte antitabac de l'Union européenne. Axée sur les jeunes et lancée en mars 2005, la campagne « HELP – pour une vie sans tabac » est l'une des initiatives de sensibilisation les plus importantes jamais organisées au sein de l'Union européenne en matière de santé publique. Cette campagne a été lancée dans les 27 États membres, avec des spots télévisés, un site web en 22 langues et une série d'événements dans la presse européenne et nationale. HELP 2.0 continue de cibler les jeunes. La campagne sur internet est conçue pour donner aux jeunes toutes les informations dont ils ont besoin sur les dangers du tabagisme, ainsi que des conseils pour arrêter de fumer. Elle les encourage à prendre le contrôle de leur propre vie et à être moins sensibles à l'influence des médias.

Au cours de la première phase (2005-2008), plus de 70 000 spots télévisés ont été diffusés sur une centaine de chaînes nationales et le site internet HELP a reçu plus de 7,6 millions de visites. La campagne est parvenue à sensibiliser les jeunes et à les informer sur les avantages d'une vie sans tabac ; 59 % des

Européens de moins de 25 ans ont déclaré avoir vu la campagne Help et 79 % de jeunes non-fumeurs ont dit que les avertissements les avaient fait réfléchir à l'importance de ne pas fumer.

II. ANALYSE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

La lutte contre la consommation excessive de tabac, en particulier chez les jeunes a suscité toute l'attention de l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi « santé ». En participant à ces débats, votre rapporteur a eu le sentiment que l'action forte que nous pouvions conduire au niveau national ne serait efficace que si elle était également relayée au niveau de l'Union européenne qui doit « oublier » les règles du marché unique, lorsque nous sommes en présence de produits nuisibles à la santé comme le tabac.

Les amendements que nous vous proposons d'adopter au texte initial de la proposition sont mineurs et souvent formels.

Votre Rapporteur souhaite promouvoir le développement du paquet neutre en Europe sur la base d'éléments objectifs, c'est pourquoi il est demandé à la Commission européenne d'évaluer les effets, au niveau de l'Union européenne, de l'adoption du paquet neutre par plusieurs États membres. Nous appelons le gouvernement à promouvoir auprès de ses partenaires européens l'introduction du paquet neutre à l'instar de la France, l'Irlande et le Royaume Uni, sur le fondement de l'article 24 paragraphe 2 de la directive 2014/40/UE.

Pour lutter contre la contrebande et la tabagisme des jeunes nous appelons les États membres à une harmonisation fiscale par le haut du prix du tabac afin de renforcer les effets positifs de la hausse du prix du tabac sur la consommation et afin que les zones frontalières ne soient plus soumises à des disparités de prix neutralisant les effets d'une politique fiscale ambitieuse de lutte contre le tabac ;

Cette politique doit être complétée par un renforcement de la lutte contre les achats transfrontaliers illicites de tabac, par une application rapide de l'article 18 de la directive 2014/40/UE « 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 », et demande dans cette perspective à la Commission européenne de préciser les modalités pratiques de mise en œuvre par les États de « l'interdiction de la vente à distance transfrontalière de produits du tabac ».

Enfin, malgré les contraintes budgétaires il nous semble que la Commission européenne devrait accroître sa participation financière aux campagnes nationales de lutte contre le tabac.

CONCLUSION

L'approche adoptée par l'Union européenne à l'égard de la lutte antitabac – législation, campagnes et accords internationaux – est parvenue à limiter le tabagisme en Europe. Depuis quelques années, les fumeurs sont moins nombreux et les citoyens en savent davantage sur les effets néfastes du tabac.

Il nous faut néanmoins aller plus loin, d'où notre proposition d'adoption de la proposition de résolution européenne (n° 2716), appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 26 mai 2015, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

M^{me} Michèle Delaunay. Nous savons qu'en matière de santé, les compétences de l'Europe sont réduites sauf s'il s'agit d'une épidémie de nature transfrontalière. Or, aujourd'hui, les maladies liées aux addictions tuent plus que les maladies épidémiques. Aussi, me semble-t-il, l'Europe doit s'emparer de la question des substances addictives et des maladies comportementales.

L'Europe peut, second point, s'emparer de l'outil fiscal, en permettant l'harmonisation des taxes vers le haut car toutes les études scientifiques démontrent que l'augmentation du prix est l'arme la plus utile. Dans cette résolution, quatre des éléments principaux de la lutte contre le tabac sont présents, je les compléterai tout à l'heure par un amendement. Nous devons savoir que les cigarettiers ne se sont pas trompés et utilisent les différences de prix entre les États pour faire pression sur les parlementaires, en démontrant qu'une action nationale ne conduit, au final, qu'à une augmentation des ventes transfrontalières, qu'elles soient licites ou non, et donc à une contraction des recettes fiscales nationales. Cette arme est maniée très habilement et surtout le tabac de contrebande est fabriqué par les cigarettiers. Devant leur force, il faut que nous ayons l'appui d'une politique européenne. Introduire cet enjeu rendra l'Europe plus lisible pour nos concitoyens qui ne pourront plus dire que l'Europe ne s'occupe pas d'eux ; nous sommes dans le réel, dans la santé publique, dans la santé des Européens et également dans la santé des jeunes. L'arme utilisée est l'addiction qui se déclenche dès la centième cigarette.

M. Christophe Caresche, président. Je suis saisi d'une série d'amendements. Les n^{os} 1 à 10 sont rédactionnels, ils sont adoptés à l'unanimité.

M^{me} Michèle Delaunay. Concernent l'amendement n^o 11, il propose le cinquième pilier d'une politique efficace contre le tabac avec la mise en place d'une action de groupe au profit des 78 000 morts du tabac et de leurs familles. Pouvons-nous laisser ces familles ou ces jeunes que l'on a conduit à l'addiction sans le secours de procédures civiles ?

Il nous faut interférer sur les stratégies des multinationales. De telles procédures ont permis aux États-Unis de condamner Reynolds à plusieurs milliards de dommages et intérêts. Cela dynamiserait grandement la lutte contre le tabac.

M. Philip Cordery. Avis favorable à cet amendement qui respecte le fait que la procédure civile est de compétence nationale.

En conséquence, la proposition de résolution *ainsi amendée est adoptée*.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de résolution européenne appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac (n° 2716)

AMENDEMENT N° 1

présenté par
M. Philip Cordery, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Après les mots :

« Assemblée nationale »,

insérer les deux alinéas suivants :

1. « Vu l'article 88-4 de la Constitution »,
2. « Vu l'article 151-5 du règlement »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Modification de forme.

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de résolution européenne appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac (n° 2716)

AMENDEMENT N° 2

présenté par
M. Philip Cordery, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

À l'alinéa 2, remplacer :
« l'article 168 »
par :
« les articles 168 et 169 ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Modification de forme.

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de résolution européenne appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac (n° 2716)

AMENDEMENT N° 3

présenté par
M. Philip Cordery, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 6, insérer l'alinéa suivant :

« 7. Vu la directive 2011/64/UE concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés, ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Correction de forme.

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de résolution européenne appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac (n° 2716)

AMENDEMENT N° 4

présenté par
M. Philip Cordery, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 11, insérer l'alinéa suivant :

« 13. Considérant que les États membres peuvent adopter le paquet neutre sur le fondement de l'article 24, paragraphe 2 de la directive 2014/40/UE.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement a pour objet de rappeler que les États membres de l'Union européenne peuvent déjà imposer le recours au paquet neutre sur leur territoire.

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de résolution européenne appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac (n° 2716)

AMENDEMENT N° 5

présenté par
M. Philip Cordery, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 11, insérer l'alinéa suivant :

« 14. Considérant que l'Irlande et le Royaume-Uni ont adopté le paquet neutre qui figure au nombre des mesures de lutte contre le tabac adoptées par l'Assemblée nationale lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif à la modernisation de notre système de santé, ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Il nous paraît utile de rappeler que l'obligation du recours au paquet neutre est déjà en vigueur dans un certain nombre d'États de l'Union européenne.

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de résolution européenne appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac (n° 2716)

AMENDEMENT N° 6

présenté par
M. Philip Cordery, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

À l'alinéa 14, remplacer le mot :

« annihile »,

Par :

« fragilise ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le mot « annihile » apparaît trop radicale car la disparité des prix du tabac touche d'abord les zones frontalières et non l'ensemble du territoire.

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de résolution européenne appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac (n° 2716)

AMENDEMENT N° 7

présenté par
M. Philip Cordery, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Rédiger ainsi l'alinéa 15 :

« Demande à la Commission européenne d'évaluer les effets, au niveau de l'Union européenne, de l'adoption du paquet neutre par plusieurs États membres.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Correction de forme.

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de résolution européenne appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac (n° 2716)

AMENDEMENT N° 7

présenté par
M. Philip Cordery, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Rédiger ainsi l'alinéa 15 :

« Demande à la Commission européenne d'évaluer les effets, au niveau de l'Union européenne, de l'adoption du paquet neutre par plusieurs États membres.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Correction de forme.

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de résolution européenne appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac (n° 2716)

AMENDEMENT N° 8

présenté par
M. Philip Cordery, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Rédiger ainsi l'alinéa 16 :

« Appelle le gouvernement à promouvoir auprès de ses partenaires européens l'introduction du paquet neutre à l'instar de la France, l'Irlande et le Royaume Uni, sur le fondement de l'article 24 paragraphe 2 de la directive 2014/40/UE ; ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Correction de forme.

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de résolution européenne appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac (n° 2716)

AMENDEMENT N° 9

présenté par
M. Philip Cordery, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Rédiger ainsi l'alinéa 18 :

« 21. Appelle la Commission européenne à accroître sa participation financière aux campagnes nationales de lutte contre le tabac ; ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Il nous semble préférable de faire appel au principe de subsidiarité en améliorant les subventions aux campagnes nationales de lutte contre le tabac plutôt que d'inciter l'Union européenne à réaliser une campagne à l'échelle européenne qui risque de ne pas être adaptée à la culture de tous les États membres.

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de résolution européenne appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac (n° 2716)

AMENDEMENT N° 10

présenté par
M. Philip Cordery, rapporteur

ARTICLE UNIQUE

Rédiger ainsi l'alinéa 19 :

« 22. Appelle les États membres à un renforcement de la lutte contre les achats transfrontaliers illicites de tabac, par une application rapide de l'article 18 de la directive 2014/40/UE « 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, », et demande dans cette perspective à la Commission européenne de préciser les modalités pratiques de mise en œuvre par les États de « l'interdiction de la vente à distance transfrontalière de produits du tabac ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Précision rédactionnelle.

ASSEMBLÉE NATIONALE

Proposition de résolution européenne appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac (n° 2716)

AMENDEMENT N° 11

présenté par

M^{mes} Michèle Delaunay, Bernadette Laclais, MM. Jean-Louis Roumégas, et
Jean-Louis Touraine

ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 19 ajouter un alinéa ainsi rédigé :

Appelle la Commission Européenne à élaborer des recommandations destinées à harmoniser les procédures civiles en matière de recours des victimes du tabac et à promouvoir les actions de groupe.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement vise à ce que soit intégré dans la Proposition de résolution un point 5., afin que soit demandé à la Commission Européenne d'élaborer des recommandations destinées à harmoniser les procédures civiles en matière de recours des victimes du tabac et à promouvoir les actions de groupe. Le tabac constitue un véritable fléau sanitaire et financier : il tue, chaque année, près de 700 000 personnes dans l'Union Européenne, dont 78 000 en France (Réf. 9 Mai 2015 *The European Journal of Public Health* Catherine Hill ; Laureen Ribassin-Majed) 128 000 en Allemagne et 55 000 en Espagne (Réf. Tobacco Atlas 2014 *American Cancer Society World Lung Foundation*) et constitue une charge financière très lourde (par exemple, en France, 47,7 Milliards d'euros/an Réf. *Kopp et Fénoglio, 2006*). On ne peut laisser les victimes du tabac et les familles des victimes sans protection juridique leur permettant de se regrouper pour obtenir la réparation de leur préjudice individuel.

ANNEXE :
PROPOSITION DE RÉOLUTION

(adoptée par la Commission des affaires européennes)

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 168 et 169 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la directive 2014/40/UE du parlement européen et du Conseil, 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,

Vu la directive 2003/33/CE du parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac,

Vu la directive 2007/65/CE du parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle,

Vu la directive 2011/64/UE du Conseil du 1^{er} janvier 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés,

Vu la recommandation 2003/54/CE du Conseil, du 2 décembre 2002, relative à la prévention du tabagisme et à des initiatives visant à renforcer la lutte antitabac,

Vu la recommandation du Conseil du 30 novembre 2009, relative aux environnements sans tabac,

Considérant que le tabac est la première cause de décès prématuré dans l'Union européenne, et que le nombre de fumeurs reste élevé dans l'Union européenne, en particulier chez les jeunes, les fumeurs représentant 28 % de la population totale et 29 % des 15-24 ans,

Considérant la nécessité d'éviter la consommation de tabac par les jeunes,

Considérant les résultats positifs de l'expérience australienne en matière de paquet neutre pour limiter la consommation de tabac,

Considérant que les États membres peuvent adopter le paquet neutre sur le fondement de l'article 24, paragraphe 2 de la directive 2014/40/UE,

Considérant que l'Irlande et le Royaume-Uni ont adopté le paquet neutre qui figure au nombre des mesures de lutte contre le tabac adoptées par l'Assemblée nationale lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif à la modernisation de notre système de santé,

Considérant que la fiscalité est l'arme la plus efficace pour prévenir le tabagisme ou inciter à l'arrêt du tabac,

Considérant qu'il est essentiel pour l'efficacité des politiques de lutte contre le tabac que soient renforcées l'harmonisation et la coordination des règles en matière de publicité,

Considérant que la disparité des prix du tabac dans les zones frontalières fragilise les efforts nationaux en matière de lutte contre le tabagisme,

1. Demande à la Commission européenne d'évaluer les effets, au niveau de l'Union européenne, de l'adoption du paquet neutre par plusieurs États membres ;

2. Appelle le Gouvernement à promouvoir auprès de ses partenaires européens l'introduction des paquets neutres à l'instar de la France, l'Irlande et le Royaume Uni, sur le fondement de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil susvisée ;

3. Appelle les États membres à une harmonisation fiscale par le haut du prix du tabac afin de renforcer les effets positifs de la hausse du prix du tabac sur la consommation et afin que les zones frontalières ne soient plus soumises à des disparités de prix neutralisant les effets d'une politique fiscale ambitieuse de lutte contre le tabac ;

4. Appelle la Commission européenne à accroître sa participation financière aux campagnes nationales de lutte contre le tabac ;

5. Appelle les États membres à un renforcement de la lutte contre les achats transfrontaliers illicites de tabac, par une application rapide de l'article 18 de la directive 2014/40/UE 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, et demande dans cette perspective à la Commission européenne de préciser les modalités pratiques de mise en œuvre par les États de l'interdiction de la vente à distance transfrontalière de produits du tabac ;

6. Appelle la Commission européenne à élaborer des recommandations destinées à harmoniser les procédures civiles en matière de recours des victimes du tabac et à promouvoir les actions de groupe.