

N° 3059

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 septembre 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, *autorisant la ratification du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac,*

PAR Mme LINDA GOURJADE

Députée

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 2741.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LE COMMERCE ILLICITE DES PRODUITS DU TABAC : UN PHÉNOMÈNE INTERNATIONAL NÉCESSITANT UNE RÉPONSE GLOBALE	9
A. UN ÉTAT DES LIEUX PRÉOCCUPANT	10
1. Une ampleur significative, malgré des difficultés pour évaluer précisément le commerce illicite des produits du tabac	10
2. Des formes multiples de trafics.....	11
a. La contrebande de produits authentiques	11
b. La contrebande de cigarettes contrefaites	11
c. La contrebande de marques non autorisées sur leur lieu de mise à la consommation	12
d. La production illicite au sein de l'Union européenne.....	13
3. Le « marché parallèle » transfrontalier des produits du tabac : un phénomène distinct, mais lui aussi problématique	13
B. UNE SÉRIE DE RÉPERCUSSIONS NÉFASTES	14
1. Des pertes fiscales importantes.....	15
2. Une atteinte à l'efficacité des politiques de santé publique.....	15
3. L'implication de réseaux criminels.....	15
C. LES OUTILS DE LUTTE CONTRE LE COMMERCE ILLICITE DES PRODUITS DU TABAC	16
1. Le développement des coopérations internationales.....	16
a. Au plan bilatéral	16
b. Au plan européen.....	17
c. Au plan multilatéral	19
2. De la convention-cadre pour la lutte antitabac au présent protocole	20
a. La convention-cadre pour la lutte antitabac de 2003	20

b. Le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac de 2012.....	20
II. LES PRINCIPALES STIPULATIONS DU PROTOCOLE POUR ELIMINER LE COMMERCE ILLICITE DES PRODUITS DU TABAC.....	23
A. LE CONTRÔLE DE LA CHAÎNE LOGISTIQUE.....	23
1. L’octroi de licences ou d’autorisations	23
2. La vérification diligente.....	24
3. Les mesures relatives au suivi et à la traçabilité.....	24
4. Les mesures de sécurité et préventives	25
5. Vente sur Internet.....	25
6. Zones franches, transit international et ventes en franchise de droits.....	25
B. LES STIPULATIONS RELATIVES AUX INFRACTIONS	25
C. LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE	26
1. Les échanges d’informations	26
2. Le renforcement des capacités	27
3. La coopération judiciaire	27
D. AUTRES STIPULATIONS.....	27
III. DES MESURES COMPLÉMENTAIRES POUR ASSURER ET RENFORCER LA MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE SOUMIS À LA COMMISSION	29
A. FAVORISER UNE ENTRÉE EN VIGUEUR AUSSI RAPIDE ET LARGE QUE POSSIBLE DU PROTOCOLE	29
B. SÉCURISER LA CHAÎNE LOGISTIQUE ET PERMETTRE L’ÉCHANGE D’INFORMATIONS DANS LE CADRE DU POINT FOCAL MONDIAL.....	30
1. L’instauration des dispositifs de marquage et de traçabilité en France	30
a. Plusieurs niveaux de normes à mettre en place	30
b. Les travaux en cours au plan européen.....	31
2. La création d’un point focal mondial.....	32
C. L’UTILITÉ D’AUTRES MESURES COMPLÉMENTAIRES.....	32
1. Une plus grande harmonisation fiscale au plan européen.....	32
2. Des mesures permettant de renforcer la répression	33
CONCLUSION.....	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE	39
ANNEXE N° 2 : ETAT DES SIGNATURES ET DES RATIFICATIONS...	41

**ANNEXE - TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES.....**

INTRODUCTION

Le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac a été adopté en novembre 2012 à Séoul, puis ouvert à la signature le 10 janvier 2013 au siège de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à Genève. La France faisait partie des 12 Etats représentant les 6 régions de l'OMS qui ont alors signé le protocole.

Ce texte s'inscrit dans le prolongement de l'article 15 de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT)⁽¹⁾, qui énonçait les principales mesures à mettre en œuvre pour lutter efficacement contre le commerce illicite des produits du tabac. La volonté d'adopter un instrument plus contraignant dans ce domaine s'était manifestée dès la première Conférence des Parties à la CCLAT.

Compte tenu de l'ampleur des trafics illicites des produits du tabac – plus d'une cigarette sur dix ans en serait issue dans le monde – et au regard des enjeux particulièrement importants qui en résultent en matière de recettes fiscales, d'efficacité des politiques de santé publique et de lutte contre le crime organisé, l'élimination de ce phénomène doit constituer une priorité partout dans le monde.

Le protocole, qui comporte d'utiles mesures dans cette perspective, entrera en vigueur après le dépôt du 40^e instrument de ratification. Au 4 septembre 2015, le protocole a été signé par 53 Etats et par l'Union européenne, mais il n'a été ratifié que par 9 Etats : le Nicaragua, l'Uruguay, le Gabon, la Mongolie, l'Autriche, l'Espagne, le Turkménistan, le Congo et le Portugal. La France s'honorerait à ratifier rapidement ce texte et à contribuer ainsi à son entrée en vigueur au plan international.

La ratification du protocole en France est d'ailleurs l'une des mesures prévues dans le cadre du Programme national de réduction du tabagisme adopté en septembre 2014 par le Conseil des ministres.

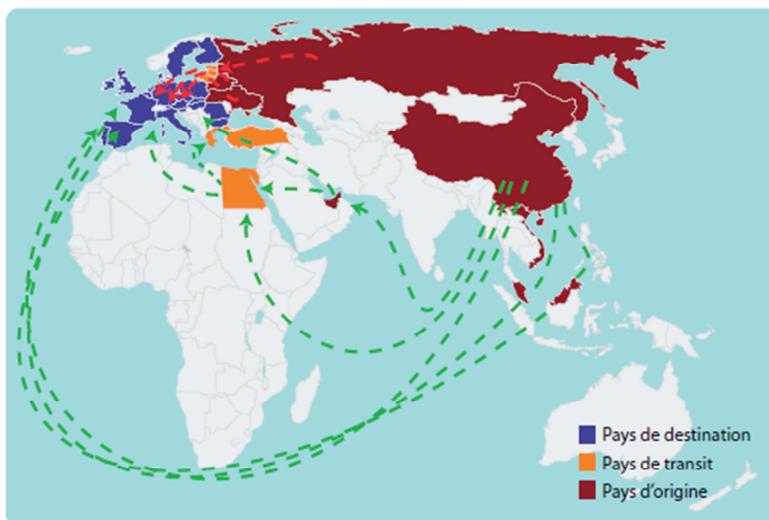
(1) La CCLAT est entrée en vigueur le 27 février 2005.

I. LE COMMERCE ILLICITE DES PRODUITS DU TABAC : UN PHÉNOMÈNE INTERNATIONAL NÉCESSITANT UNE RÉPONSE GLOBALE

Selon un rapport de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) sur les trafics au cours de l'année 2013, le marché illicite des produits du tabac pourrait représenter jusqu'à 10 % des cigarettes fumées dans le monde. Le commerce illicite se concentre essentiellement sur les cigarettes manufacturées, qui représenteraient 96 % de la consommation mondiale de tabac.

Il s'agit d'un problème mondial. Dans sa communication du 6 juin 2013 relative à une stratégie globale contre le commerce illicite des produits du tabac, la Commission européenne rapportait que les principaux pays de provenance des produits du tabac de contrebande étaient alors, par ordre d'importance : la Chine, les Emirats arabes unis, le Viêt Nam, la Malaisie, la Fédération de Russie, Singapour, la Biélorussie et l'Ukraine ⁽¹⁾.

La carte ci-dessous représente les principaux axes du trafic illicite des produits du tabac dans le monde.



Source : Service de recherche du Parlement européen, « Action de l'UE visant à réduire le commerce illicite du tabac », 16 janvier 2014

(1) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 6 juin 2013, « 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 ».

A. UN ÉTAT DES LIEUX PRÉOCCUPANT

1. Une ampleur significative, malgré des difficultés pour évaluer précisément le commerce illicite des produits du tabac

En raison de la nature même du commerce illicite, son ampleur est difficile à apprécier. Votre Rapporteuse a d'ailleurs pu constater **des divergences dans les estimations**.

Selon une étude réalisée par KPMG en mai 2015 ⁽¹⁾, sur laquelle s'appuient notamment les fabricants de tabac, les achats hors du réseau des buralistes en France représenteraient 26,3 % du total des ventes en 2014 (soit 15,91 milliards de cigarettes), ce chiffre se décomposant de la manière suivante : 11,6 % d'achats transfrontaliers légaux et 14,7 % d'achats illicites.

Selon les pouvoirs publics français, en revanche, les achats « hors réseau » seraient d'environ 20 % de la consommation, sur la base d'une étude de 2011. Les achats illicites représenteraient 5 % du total, contre 15 % pour les achats transfrontaliers. Compte tenu des évolutions possibles depuis 2011, la direction générale des douanes et des droits indirects a indiqué que la part des achats illicites n'irait probablement pas aujourd'hui au-delà d'une fourchette de 8 à 10 % ⁽²⁾.

En France, les saisies réalisées par les douanes témoignent d'un trafic de grande ampleur et en forte progression, où la criminalité organisée joue manifestement un rôle essentiel. Le seuil de 200 tonnes saisies par la direction générale des douanes et des droits indirects a été franchi en 2005 et celui de 300 tonnes en 2010. Alors que près de 423 tonnes de tabac avaient été saisies en 2014, pas moins de 500 tonnes l'ont été au cours du seul premier semestre 2015.

Plusieurs facteurs incitatifs contribuent à expliquer l'ampleur actuelle du commerce illicite des produits du tabac.

Tout d'abord, ces produits sont fortement taxés et aisément transportables, ce qui facilite des trafics qui génèrent des profits élevés. Pour autant, dans la mesure où la fiscalité du tabac constitue l'un des instruments les plus efficaces de la politique de réduction du tabagisme, à condition que les hausses soient régulièrement réitérées, l'impératif de lutte contre le commerce illicite du tabac ne doit pas conduire à revenir sur le niveau des prix, mais plutôt à combattre directement les trafics.

Par ailleurs, le niveau des taxes ne suffit pas à expliquer l'ampleur des trafics illicites des produits du tabac. La contrebande de cigarettes est largement présente dans de nombreux pays connaissant un niveau de taxation relativement faible. La situation géographique, l'état de la réponse publique, le niveau de

(1) *Rapport KPMG PROJECT SUN 2014.*

(2) *La liste des auditions figure en annexe du présent rapport.*

corruption, la « culture » de la contrebande et la structuration de la distribution jouent également un rôle. Globalement, le fait que les peines encourues soient relativement faibles par rapport à d'autres trafics, notamment celui de stupéfiants, est également un facteur explicatif.

2. Des formes multiples de trafics

L'article 1^{er} de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac définit le commerce illicite des produits du tabac en ces termes généraux : « *toute pratique ou conduite interdite par la loi, relative à la production, l'expédition, la réception, la possession, la distribution, la vente ou l'achat, y compris toute pratique ou conduite destinée à faciliter une telle activité* ».

Plusieurs phénomènes, qui présentent dans une certaine mesure des caractéristiques différentes, sont à distinguer. La contrebande peut concerner des produits du tabac authentiques, des cigarettes contrefaites, mais aussi des marques non autorisées sur leur lieu de mise à la consommation. Une production illégale aurait également lieu au sein même de l'Union européenne.

a. La contrebande de produits authentiques

L'importation illégale de produits du tabac authentiques, en vue de contourner les divers droits et taxes à acquitter, peut prendre diverses formes, notamment des déclarations erronées/incorrectes (qui peuvent concerner la description des produits, leur valeur ou encore leur origine), des marchandises dissimulées dans des cargaisons licites, à bord de véhicules ou sur des passagers, ou un franchissement illégal des frontières, échappant totalement au contrôle des autorités.

Il faut notamment distinguer la « petite contrebande », ou « trafic fourmi » (également qualifiée de « *bootlegging* »), qui concerne de petites quantités de produits du tabac achetées dans des pays où les taxes ou les prix sont moins élevés, et peut présenter un caractère semi-organisé, et la contrebande à grande échelle (ou « *smuggling* »), qui porte notamment sur des produits du tabac achetés légalement pour alimenter des pays tiers, mais dont les cargaisons sont en réalité détournées.

b. La contrebande de cigarettes contrefaites

Les cigarettes de contrefaçon, fabriquées illégalement, portent une marque déposée sans le consentement de son propriétaire. La grande majorité des cigarettes de contrefaçon serait d'origine chinoise. Elles seraient acheminées par containers, par l'intermédiaire des grands ports du Nord de l'Europe. Selon l'OMD ⁽¹⁾, la principale saisie de cigarettes contrefaites en 2013 a été signalée par la Belgique, avec un total de 14 854 000 cigarettes « Marlboro » détectées dans le

(1) Rapport sur les trafics illicites pour l'année 2013.

port maritime d'Anvers. La deuxième saisie la plus importante a été signalée par l'Italie, avec une quantité de 10 400 000 pièces contrefaites de la marque « Palace », là encore dans un port maritime.

Légalement, la procédure de contrefaçon fait intervenir le titulaire du droit, le fabricant, pour confirmer la contrefaçon. Indépendamment du caractère contrefaisant de la marchandise saisie, la simple absence de documents d'accompagnement réglementaires caractérise immédiatement le transport ou la détention illicite des produits, ce qui permet la mise en œuvre de sanctions douanières. Ce type de procédure, basé sur des obligations liées à la circulation des marchandises, est très largement privilégié par rapport à la procédure d'atteinte aux droits de la propriété intellectuelle.

c. La contrebande de marques non autorisées sur leur lieu de mise à la consommation

L'apparition du phénomène des « *cheap whites* » est documentée depuis environ une dizaine d'années. Il s'agit de cigarettes de marques produites légalement dans certains pays par des fabricants indépendants, mais introduites ou vendues illégalement sur d'autres marchés où elles ne sont pas autorisées. La principale marque de « *cheap whites* » serait « Jin Ling », qui est notamment produite à Kaliningrad, en Ukraine et en Moldavie. Au-delà des « *cheap whites* », la catégorie plus large des « *illicit whites* » comprend également des cigarettes sans aucune existence légale, dites « *unspecified* », dont les fabricants sont inconnus. Ce phénomène est plus récent que celui des « *cheap whites* ».

Les « *cheap whites* » tendent à s'implanter dans le paysage des produits du tabac. Selon un rapport de l'OFDT et de l'INHESJ en date de 2013 ⁽¹⁾, elles représentaient alors 45 % du marché des cigarettes au Royaume-Uni et en Allemagne. En France, la direction générale des douanes et des droits indirects estime que le marché de la contrebande est principalement alimenté par des « *illicit whites* », au sein desquels la partie « *unspecified* » connaît un essor important, plutôt que par des cigarettes authentiques ou des contrefaçons.

Au sein de l'Union européenne, l'évolution des saisies témoigne d'une forte croissance des « *illicit whites* » : les saisies de tels produits sont passées de 2 600 tonnes en 2007 à 19 600 tonnes en 2013 ; dans le même temps, la part de la contrebande de produits authentiques a reculé de 58 000 à 35 600 tonnes, tandis que la contrefaçon restait relativement stable.

(1) Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) et Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), « L'observation du marché illicite de tabac en France », juillet 2011.

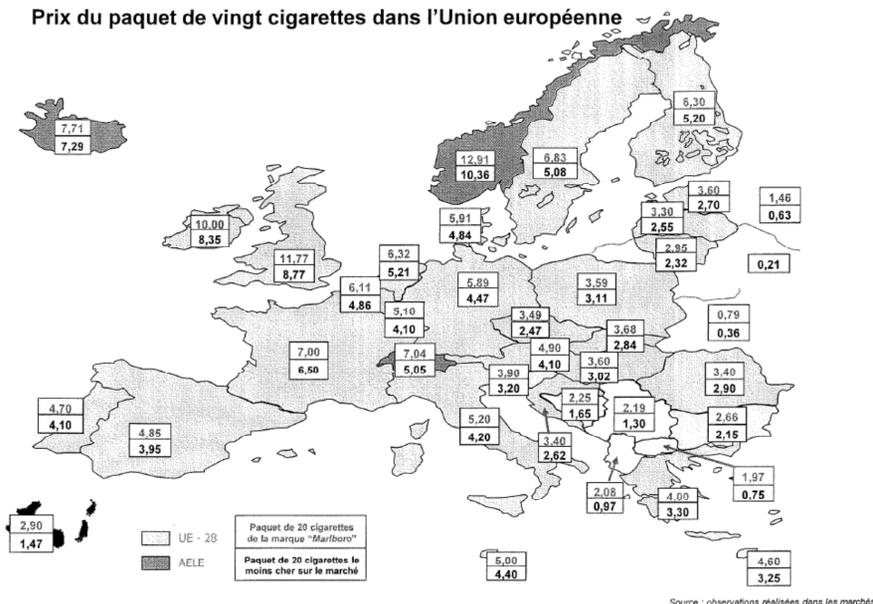
d. La production illicite au sein de l'Union européenne

Selon la communication précitée de la Commission européenne, du 6 juin 2013, des quantités importantes de cigarettes font probablement l'objet d'une production illégale au sein même de l'Union européenne. En 2011, neuf usines illégales ont été découvertes par les Etats membres, contre seulement cinq l'année précédente. La production combinée des usines illégales découvertes en 2011 était estimée à plus de 9 millions de cigarettes par jour.

3. Le « marché parallèle » transfrontalier des produits du tabac : un phénomène distinct, mais lui aussi problématique

L'existence d'un différentiel important de prix entre la France et les pays limitrophes pour un même paquet de cigarettes conduit au développement des achats transfrontaliers. Ils sont légaux au sein de l'Union européenne à la condition que les produits du tabac ainsi achetés soient destinés à la consommation personnelle des particuliers.

Un paquet de 20 cigarettes de marque « Marlboro », vendu 7 euros en France, coûterait 4,85 euros en Espagne, un peu plus de 5 euros en Italie et au Luxembourg, et guère plus de 6 euros en Belgique. La France est non seulement directement entourée de pays où les prix sont plus faibles, mais il existe aussi des écarts encore plus importants avec les pays de l'Est de l'Europe. La carte ci-dessous, communiquée par Philip Morris France, présente les différentiels de prix au sein de l'Union européenne pour un paquet de vingt cigarettes au 30 mai 2015.



C'est surtout l'ampleur du marché parallèle transfrontalier qui pose à l'évidence une difficulté. Il faut ici rappeler que la direction générale des douanes et des droits indirects estime que ce marché représente environ 15 % des achats en France. Bien qu'il soit légal, le marché parallèle transfrontalier des produits du tabac s'accompagne de conséquences en partie identiques à celles du commerce illicite : des pertes fiscales, les droits et taxes étant acquittés dans un pays où ils représentent un montant plus faible qu'en France ; des pertes de revenus pour les buralistes français ; une perte d'efficacité pour la lutte antitabac, les paquets de cigarettes devenant plus abordables pour le consommateur.

Afin de mieux contrôler les achats transfrontaliers, le Gouvernement a abaissé, par une circulaire du 3 septembre 2014, de 10 à 4 cartouches de cigarettes les quantités indicatives que peut détenir un particulier pour sa consommation personnelle ⁽¹⁾. Par ailleurs, l'existence d'un marché parallèle d'une telle ampleur pose évidemment la question d'une convergence des prix au sein de l'Union européenne. L'impératif d'efficacité des politiques de santé publique exige qu'une telle convergence se fasse vers le haut.

En dernier lieu, si le marché parallèle transfrontalier peut être légal, dans les limites qui viennent d'être rappelées, il faut préciser que les achats par Internet sont en revanche interdits en France. Depuis une modification de l'article 568 *ter* du code général des impôts, adoptée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2014, l'interdiction porte non seulement sur la vente de tabac manufacturé à distance mais aussi sur son acquisition lorsque la vente est transfrontalière.

B. UNE SÉRIE DE RÉPERCUSSIONS NÉFASTES

Si la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac doit faire l'objet d'une priorité tant au plan international que national, comme le demande le protocole soumis à la commission et comme le prévoit par ailleurs le Programme national de réduction du tabagisme 2014-2019 en France ⁽²⁾, c'est non seulement en raison des pertes fiscales occasionnées, mais aussi au regard d'un impact négatif sur l'efficacité des politiques de santé publique et du fait de l'implication de réseaux criminels organisés.

*(1) La législation nationale prévoit que les tabacs acquis par un particulier dans un autre État de l'Union européenne et qui ne sont pas destinés à sa consommation personnelle sont soumis au paiement des minima de perception du droit de consommation prévus à l'article 575 A du code général des impôts (CGI), soit 210 € pour 1 000 unités de cigarettes au 1^{er} janvier 2015, sans préjudice des sanctions prévues aux articles 1791, 1791 *ter* et 1810 du même code. Ces dernières peuvent consister en une pénalité, représentant une à cinq fois le montant des droits fraudés, une amende pouvant atteindre 750 €, ainsi que la confiscation des tabacs et une peine d'un an d'emprisonnement dans les cas les plus graves.*

(2) Il a été présenté en septembre 2014 par Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits femmes.

1. Des pertes fiscales importantes

Le commerce illicite des produits du tabac se traduit par d'importantes pertes de recettes fiscales.

Dans sa communication précitée au Conseil et au Parlement européen, la Commission européenne estimait en juin 2013 que le commerce illicite de cigarettes entraîne des pertes annuelles de plus de 10 milliards d'euros au sein de l'Union européenne, résultant du non-paiement des droits de douane et des taxes.

Au plan international, l'étude d'impact jointe au projet de loi fait état d'une estimation de 40 milliards de dollars de pertes totales de revenus fiscaux en raison du commerce illicite des produits du tabac en 2010.

2. Une atteinte à l'efficacité des politiques de santé publique

Outre cet impact direct sur les finances publiques, le commerce illicite des produits du tabac entrave les efforts engagés en matière de protection de la santé publique.

Le marché illicite du tabac a pour effet de neutraliser en partie les effets de la politique de prix élevés qui est menée dans certains pays, en particulier la France, pour réduire l'accessibilité du tabac. Afin de rendre plus efficace la politique fiscale du tabac, au service de la santé publique, il convient de protéger les prix pratiqués en France dans le réseau des buralistes⁽¹⁾ en renforçant la lutte contre le commerce illicite, mais aussi en agissant sur les achats transfrontaliers.

Par ailleurs, s'il existe déjà des risques sanitaires très élevés pour les produits légaux du tabac, les risques sont encore plus importants lorsqu'il s'agit de tabac illicite. Les produits du tabac contrefaits ou dont la vente n'est pas autorisée (les « *cheap whites* » ou « *illicit whites* ») ne sont généralement pas conformes à la législation, notamment quant aux exigences relatives aux ingrédients et à la mention obligatoire sur l'emballage de mises en garde relatives à la santé.

3. L'implication de réseaux criminels

Le commerce illicite des produits du tabac est un phénomène complexe, qui se déroule sur différentes échelles. Néanmoins, selon la communication précitée de la Commission européenne, le commerce illicite des produits du tabac est presque exclusivement entre les mains de réseaux criminels organisés, qui opèrent par-delà les frontières.

Ce commerce illicite participe du développement de l'économie parallèle et enrichit les groupes criminels. Il contribue à financer d'autres activités relevant

(1) La vente au détail de tabacs manufacturés est un monopole confié à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) qui l'exerce par l'intermédiaire des débiteurs de tabac.

de la criminalité organisée, notamment les trafics de stupéfiants et d'armes, la traite des êtres humains, ou encore le terrorisme.

C. LES OUTILS DE LUTTE CONTRE LE COMMERCE ILLICITE DES PRODUITS DU TABAC

Plusieurs types de réponses ont été mis en place, dans différents cadres, pour lutter plus efficacement contre le commerce illicite des produits du tabac. La lutte contre les trafics repose notamment sur le développement de coopérations internationales, dans un cadre tant bilatéral que multilatéral. La mise en œuvre aussi large que possible du présent protocole devrait permettre d'améliorer l'efficacité de la réponse.

1. Le développement des coopérations internationales

a. Au plan bilatéral

De manière générale, la douane française peut faire appel à **un réseau international** dont les implantations privilégiées correspondent à des choix stratégiques pour lutter contre les trafics dans les zones d'origine, de transit et de destination finale. Des attachés des douanes sont notamment implantés à Beijing, Dubaï, Moscou, Sofia, Berlin, la Haye, Madrid et Londres⁽¹⁾, leurs zones de compétences respectives dépassant le périmètre de leur pays de résidence.

La douane procède à **des échanges d'informations de nature opérationnelle** dans le cadre de conventions internationales relatives à l'assistance administrative mutuelle, mais aussi dans le cadre des centres de coopération policière et douanière qui ont été mis en place avec les pays principaux pays frontaliers de la France (Belgique, Luxembourg, Allemagne, Suisse, Italie, Espagne).

La direction des opérations douanières (DOD) de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) mène régulièrement **des livraisons surveillées internationales (LSI)** en lien avec des services répressifs partenaires à l'étranger. Une opération de surveillance engagée sur le territoire national peut ainsi être poursuivie dans un autre Etat. Elle est autorisée, dans les conditions définies par les conventions internationales, par le Procureur de la République. De telles actions, régulièrement menées dans des affaires de contrebande de tabacs, visent à permettre d'appréhender l'ensemble des individus impliqués.

Par ailleurs, le service national de la douane judiciaire (SNDJ) est régulièrement saisi par l'autorité judiciaire à la suite de saisies réalisées par les brigades des douanes à l'encontre de réseaux internationaux. Le SNDJ, à l'égal d'un service de police judiciaire, peut obtenir des commissions rogatoires

(1) Une carte des trafics au plan international est reproduite plus haut dans ce rapport.

internationales (CRI) et s'appuyer sur les services diplomatiques français à l'étranger pour les mener à bien.

b. Au plan européen

La lutte contre le trafic de tabac est un domaine d'action important du programme « Hercule III » de lutte contre la fraude, établi pour la période 2014-2020. Géré par l'**Office européen de lutte anti-fraude (OLAF)**, ce programme finance notamment l'achat de scanners à rayons X et des activités de formation. L'OLAF organise également plusieurs opérations douanières par an, dont les modalités varient selon les objectifs poursuivis (contrôle sur une zone géographique ou encore sur un vecteur particulier).

Il faut également citer **la convention sur l'assistance mutuelle et la coopération entre les administrations douanières, dite « Naples II »**, du 18 décembre 1997, qui a pour objet de lutter contre les infractions transfrontalières en améliorant l'efficacité de la coopération douanière et des services répressifs dans l'Union européenne. Cette convention permet notamment des poursuites et des observations transfrontalières. Elle comporte aussi des dispositions relatives aux équipes communes d'enquête spéciale, chargées de coordonner certaines enquêtes ou actions.

L'Union européenne a signé **des accords de coopération douanière et d'assistance administrative mutuelle dans le domaine douanier** avec des pays tiers, tels que le Canada, la Corée du Sud, les États-Unis, l'Inde, la Chine et le Japon. Certains accords de partenariat et de coopération conclus par l'Union européenne traitent, par ailleurs, de la coopération douanière et comportent un protocole relatif à l'assistance administrative mutuelle.

Quant aux **accords conclus par l'Union européenne et les Etats membres avec les quatre principaux fabricants de cigarettes** (Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco et Imperial Tobacco Limited), leur objet est de lutter contre la contrebande et la contrefaçon des produits du tabac dans l'Union en établissant un ensemble de règles applicables aux cigarettiers.

Ces accords ont été signés entre 2004 et 2010 à la suite du rejet par les juridictions américaines de la plainte déposée par la Commission européenne, appuyée par plusieurs Etats membres, contre plusieurs fabricants de cigarettes suspectés d'organiser la contrebande de produits du tabac sur le territoire de l'Union. La Commission s'est alors adressée aux quatre principaux fabricants de tabac afin de traiter le problème.

A la suite de leur mise en cause, les quatre principaux fabricants de cigarettes ont accepté de signer des accords prévoyant les principaux points suivants :

– une régulation du commerce des produits du tabac par le biais de préconisations relatives aux fournisseurs et aux clients, ainsi qu’aux moyens de paiement utilisés (afin de lutter contre le blanchiment) ;

– une obligation de suivi et de traçabilité des produits du tabac, ce qui a conduit Philip Morris International (PMI) à développer la technologie dite « Codentify », agréée par l’OLAF et adoptée par Imperial Tobacco Limited (ITL), British American Tobacco (BAT) et Japan Tobacco International (JTI);

– le paiement en 20 ans d’un montant de 1,25 milliard de dollars pour PMI, de 400 millions de dollars pour JTI, de 200 millions de dollars pour BAT et de 300 millions de dollars pour ITL, versés annuellement et répartis entre les Etats membres selon une clef de répartition ⁽¹⁾ ;

– le principe du paiement par le cigarettier des droits et taxes dus si la marchandise saisie en contrebande a été commercialisée régulièrement (ces « paiements additionnels » s’ajoutant aux « paiements annuels » susmentionnés).

Ces accords font l’objet d’appréciations très divergentes, mêlant des considérations relatives à leur efficacité en termes de lutte contre le trafic de cigarettes authentiques – la réduction des saisies a été présentée plus haut dans ce rapport –, mais aussi des considérations relatives à l’essor du marché parallèle transfrontalier et à l’image des fabricants de cigarettes, que ces accords tendent à améliorer. Il a été indiqué à votre Rapporteuse qu’un état des lieux complet devrait être prochainement rendu public par la Commission européenne.

La question du renouvellement de ces accords se posant désormais pour des raisons de calendrier, votre Rapporteuse estime que d’éventuelles négociations ne pourraient être envisagées que sous les deux conditions suivantes : d’une part, de nouvelles négociations ne doivent avoir lieu que dans la plus grande transparence, comme le demande le protocole soumis à la commission ; d’autre part, la négociation d’éventuels nouveaux accords doit être conduite conformément à l’esprit du protocole, c’est-à-dire sans transiger avec les fabricants. Par ailleurs, au-delà de l’intérêt que pourraient éventuellement présenter des accords suffisamment exigeants pour la lutte contre la contrebande de produits authentiques, sous réserve d’une évaluation précise sur cette question, il faut être conscient que de tels accords ne peuvent être que bénéfiques à l’image des fabricants de cigarettes. Cette question mérite notamment d’être envisagée au regard de l’efficacité des politiques de réduction du tabagisme, qui repose en partie sur des enjeux d’image.

(1) Il a été indiqué à votre Rapporteuse que cette clef de répartition des « paiements annuels » a fait l’objet d’après négociations. La Communauté européenne bénéficie de 9,7 % des montants, le reste étant partagé entre les Etats membres selon trois critères : partage égal (pondéré à 10 %), recettes fiscales (40 %) et saisies réalisées par l’Etat membre sur une période de référence (50 %).

c. Au plan multilatéral

Des actions de coopération ont été engagées dans différents cadres multilatéraux. Outre Interpol et Europol ⁽¹⁾, qui ont une vocation plus généraliste, il s'agit en particulier de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), créée dès 1952 sous le nom de Conseil de coopération douanière.

Par l'élaboration de différents outils (tels que des conventions, des résolutions ou des recommandations), l'OMD contribue à la modernisation et au renforcement des capacités de ses membres, ainsi qu'à l'intensification de la coopération administrative dans tous les domaines d'action de la douane.

L'OMD a lancé plusieurs opérations de contrôle renforcé et de partage d'informations en matière de lutte contre le trafic de tabacs, à l'échelle régionale et mondiale. L'opération conjointe ROMULUK s'est ainsi déroulée d'avril à mai 2013, avec la participation des autorités douanières moldaves, roumaines et ukrainiennes, de l'OLAF, de Frontex, d'Europol et de la Mission d'assistance à la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine (EUBAM), ainsi que de la police roumaine aux frontières. Cette opération a conduit à l'interception de plusieurs dizaines de millions de cigarettes. Le projet CROCODILE, qui comptait 22 administrations membres en Asie et Océanie, visait à suivre les envois suspects de cigarettes dans le cadre d'un mécanisme de signalement des exportations et des arrivées. Il a donné lieu à plusieurs centaines de notifications d'exportations suspectes de cigarettes. Sur la base de ces échanges de renseignement, la Belgique a notamment saisi en novembre 2013 30 millions de cigarettes provenant de Singapour et de Chine.

Afin de sensibiliser l'ensemble des administrations douanières à la menace du commerce illicite, l'OMD a lancé également l'opération GRYPHON, qui s'est déroulée du 1^{er} octobre 2013 au 31 mars 2014. Elle visait à rassembler des informations sur les saisies pour disposer d'une vision globale des trafics illicites de produits du tabac. Cette opération a permis la saisie de 593 millions de cigarettes, de 77 tonnes de tabac à fumer, de 31 tonnes de tabac brut, de 15 tonnes de tabac pour pipe à eau, de 5 tonnes de tabac à chiquer et de 2,5 tonnes de tabac à rouler et pour pipe. Cette opération a également permis l'arrestation d'une centaine de criminels. Il est prévu qu'une opération GRYPHON II se déroule au cours du premier trimestre 2016.

Outre ces différentes actions, l'OMD produit notamment des rapports d'activité et des études thématiques sur la situation mondiale et diffuse des informations en ligne sur son site sécurisé CEN-COMM.

(1) Interpol a ainsi développé un programme de lutte contre le trafic de marchandises illicites et la contrefaçon, qui repose notamment sur une aide à la réforme des législations nationales, sur des actions de renforcement des capacités, de formation et de conseil juridique, ou encore sur l'organisation de colloques d'experts. Au regard de l'article 5.3 de la CCLAT, la France a considéré que le financement de certaines activités d'EUROPOL par Philip Morris n'était pas compatible avec l'obtention d'un statut d'observateur au sein de la conférence des Parties de la CCLAT.

2. De la convention-cadre pour la lutte antitabac au présent protocole

a. La convention-cadre pour la lutte antitabac de 2003

La convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT), négociée sous les auspices de l'Organisation mondiale de la santé et ouverte à la signature en 2003, comporte en particulier des stipulations relatives au commerce illicite des produits du tabac, dans le cadre de ses mesures destinées à réduire l'offre.

Par l'article 15 de la CCLAT, les Parties reconnaissent que l'élimination de toutes les formes de commerce illicite de produits du tabac, y compris la contrebande, la fabrication illicite et la contrefaçon, constitue un aspect essentiel de la lutte antitabac.

Le même article 15 demande en particulier :

– l'instauration de mesures efficaces pour aider les Parties à déterminer l'origine et le parcours des produits du tabac, par un système de marquage et de suivi ;

– l'échange d'informations entre les administrations douanières et fiscales et les autres administrations afin de lutter contre le commerce illicite ;

– l'adoption ou le renforcement de mesures législatives, assorties des sanctions et des recours appropriés ;

– l'organisation de coopérations entre les organismes nationaux compétents, ainsi qu'entre les différentes organisations intergouvernementales, en matière d'enquêtes et de poursuites.

b. Le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac de 2012

Le protocole dont la commission est saisie a été adopté à la 5^e conférence des Parties de la CCLAT en novembre 2012 à Séoul. Il repose sur l'article 15 de la convention-cadre, précédemment exposé, et sur son article 33 qui ouvre la possibilité d'adopter des protocoles.

Les négociations, qui ont commencé en 2008 avec la première réunion de l'organe intergouvernemental de négociation (OIN) chargé de rédiger un projet de protocole, visaient à consacrer un instrument plus contraignant à la lutte contre le commerce illicite du tabac.

Comme le précise l'étude d'impact jointe au projet de loi, la technicité du sujet et l'ambition de régler le contrôle douanier ont conduit à de longs échanges avant de trouver des points de compromis entre les Parties. Bien que présente à l'article 15 de la CCLAT, la mention de la contrefaçon a été écartée du champ du protocole, en raison de la sensibilité des pays émergents et en développement aux questions relatives à la protection de la propriété intellectuelle.

L'étude d'impact rapporte également que la position de l'Union européenne a pu être interprétée à certains moments de la négociation comme témoignant d'une attitude de défense des intérêts économiques européens, ce qui a conduit par la suite à nuancer certaines positions.

II. LES PRINCIPALES STIPULATIONS DU PROTOCOLE POUR ELIMINER LE COMMERCE ILLICITE DES PRODUITS DU TABAC

L'article 4 du protocole établit **les obligations générales à la charge des Parties** :

– adopter et appliquer des mesures efficaces pour contrôler la chaîne logistique des marchandises, définie à l'article 1^{er} comme comprenant notamment la fabrication de produits du tabac et de matériel de fabrication, ainsi que leur importation ou exportation ;

– renforcer l'efficacité des autorités et services compétents au plan national en matière de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac ;

– intensifier les coopérations internationales, notamment en matière d'échange d'informations, d'assistance technique, d'appui financier et de renforcement des capacités ;

– coopérer plus étroitement dans la détection et la répression des actes illicites établis en vertu du protocole.

Le point 2 de l'article 4 demande aux Parties de veiller à la plus grande transparence possible en ce qui concerne toute interaction avec l'industrie du tabac.

Le cœur du protocole est constitué des mesures relatives au contrôle de la chaîne logistique (articles 6 à 13), aux infractions (articles 14 à 19) et à la coopération internationale (articles 20 à 31).

A. LE CONTRÔLE DE LA CHAÎNE LOGISTIQUE

1. L'octroi de licences ou d'autorisations

L'article 6 du protocole demande à chaque Partie de soumettre à une licence ou une autorisation, ou un système de contrôle équivalent, les activités de fabrication des produits du tabac et de matériel de fabrication, ainsi que leur importation et exportation.

Des licences doivent également être envisagées, dans la mesure du possible, pour d'autres activités : la vente au détail de produits du tabac ; la culture de tabac ; le transport de quantités commerciales ; la vente en gros, le négoce, l'entreposage et la distribution de produits du tabac et de matériel de fabrication.

2. La vérification diligente

L'article 7 imposera à tout acteur de la chaîne logistique une obligation de vérification diligente avant et pendant toute relation d'affaires.

Il faudra notamment veiller à :

– identifier le client en rassemblant un certain nombre d'informations, qui peuvent notamment comprendre la vérification des antécédents judiciaires et les coordonnées des comptes bancaires qu'il est prévu d'utiliser pour les transactions ;

– contrôler les ventes pour s'assurer que les quantités sont proportionnées à la demande sur le marché de destination ;

– signaler tout élément attestant que le client violerait ses propres obligations.

3. Les mesures relatives au suivi et à la traçabilité

L'article 8 demande aux Parties d'instaurer, dans un délai de cinq ans suivant l'entrée en vigueur du protocole, un régime mondial de suivi et de traçabilité. Il reposera sur des systèmes nationaux et/ou régionaux, qui n'ont pas vocation à être identiques mais interoperables, et sur un point focal mondial pour l'échange d'informations.

Chaque Partie doit exiger l'apposition de marques d'identification uniques, sécurisées et indélébiles (telles que des codes ou des timbres) sur tous les paquets, toutes les cartouches et tous les conditionnements extérieurs de cigarettes (et sur les autres produits du tabac dans un délai de 10 ans).

Afin que les mouvements des produits puissent être reconstitués, l'article 8 précise que le système de suivi et de traçabilité devra permettre de rendre disponibles les informations suivantes : la date et le lieu de fabrication ; l'unité de fabrication ; la machine utilisée ; l'équipe de production ou l'heure de fabrication ; le nom du premier acheteur qui n'est pas affilié au fabricant, le numéro de facture, le numéro de commande et l'état de paiement ; le marché sur lequel le produit est destiné à être vendu au détail ; la description du produit ; l'entreposage et l'expédition du produit ; l'identité de tout acheteur ultérieur connu ; l'itinéraire prévu, la date d'expédition, la destination, le point de départ et le destinataire.

Les éléments enregistrés devront être accessibles sur demande auprès du point focal mondial, au moyen d'une interface électronique sécurisée.

Le protocole permet à chaque Partie d'exiger de l'industrie du tabac la prise en charge de toutes les dépenses découlant de la mise en œuvre du dispositif de suivi et de traçabilité.

L'article 9 complète ces mesures en prévoyant la tenue de registres par les acteurs de la chaîne logistique du tabac, ces registres devant être conservés pendant au moins quatre ans et mis à la disposition des autorités compétentes.

4. Les mesures de sécurité et préventives

Afin d'éviter le détournement des produits du tabac vers des circuits illicites, chaque Partie doit exiger que tous les acteurs dont les activités sont soumises à une autorisation ou une licence :

- ne fournissent leurs produits qu'en des quantités proportionnées à la demande sur le marché où ils sont destinés à être vendus au détail ou utilisés ;
- signalent toute « transaction douteuse ».

5. Vente sur Internet

Le protocole n'exige pas que les ventes au détail des produits du tabac par Internet ou par d'autres moyens de télécommunication soient interdites, mais que cette mesure soit envisagée par les Parties et qu'elles rendent le protocole applicable aux transactions intervenant sous cette forme.

6. Zones franches, transit international et ventes en franchise de droits

S'agissant des zones franches, les Parties doivent mettre en œuvre, dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du protocole, des contrôles efficaces de toute fabrication de tabac et de produits de tabac, ainsi que des transactions liées.

L'article 12 impose à chaque Partie de mettre en œuvre des mesures de contrôle et de vérification au transit international ou au transbordement, sur son territoire, de produits du tabac et de matériel de fabrication.

En ce qui concerne les ventes en franchise de droits, l'article 13 exige que le protocole soit applicable et que des travaux de recherche soient menés pour déterminer l'ampleur du commerce illicite lié à ces opérations.

B. LES STIPULATIONS RELATIVES AUX INFRACTIONS

L'article 14 établit une liste d'actes illicites liés au trafic des produits du tabac et demande à chaque Partie de prendre les mesures nécessaires pour que ces actes soient effectivement considérés comme illicites en droit interne et pour qu'ils fassent l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

Il faut noter que la décision d'ériger ou non ces actes illicites en infractions pénales relève de chaque Partie. Si la responsabilité des personnes morales doit être établie, elle peut être pénale, civile ou administrative.

L'article 26 demande à chaque Etat d'établir sa compétence à l'égard des infractions pénales qu'il aurait définies.

Parmi les autres mesures destinées à renforcer la détection et la répression du commerce illicite des produits du tabac, le protocole encourage notamment les Parties à permettre en droit national la mise en œuvre de livraisons surveillées et d'autres techniques d'enquête spéciales, telles que la surveillance électronique et les opérations d'infiltration, et à conclure des accords ou arrangements bilatéraux et multilatéraux pour le recours à ces techniques.

C. LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

1. Les échanges d'informations

Les Parties devront notamment communiquer, dans le cadre de leurs rapports périodiques en application de l'article 21 de la CCLAT (« *l'instrument de notification de la convention-cadre* » mentionné par le protocole), des informations sous forme agrégée sur les saisies de tabac, de produits du tabac et de matériel de fabrication, des données relatives aux importations, aux exportations, au transit, aux ventes libérées de droits et en franchise de droits, ainsi qu'à la quantité ou la valeur de la production de tabac, de produits du tabac et de matériel de fabrication.

Il est par ailleurs demandé aux Parties de communiquer, dans le respect de leur droit interne et des traités internationaux applicables, les informations qui seraient nécessaires pour la détection et la répression des actes liés au commerce illicite des produits du tabac, notamment des données relatives aux licences délivrées, des informations utiles pour l'identification, la surveillance et la poursuite de personnes physiques ou morales qui seraient impliquées et des données concernant les enquêtes et les poursuites judiciaires.

L'échange d'informations au titre du protocole est régi par le droit interne relatif à la protection des données personnelles. En France, conformément à l'article 68 de la loi n°78-17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, « le responsable d'un traitement ne peut transférer des données à caractère personnel vers un État n'appartenant pas à la communauté européenne que si cet État assure un niveau de protection suffisant de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes à l'égard des traitements dont ces données font l'objet ou peuvent faire l'objet ». Par dérogation, certains échanges de données peuvent être effectués de manière ponctuelle dans le cadre d'accords internationaux conclus avec des États tiers qui ne présentent pas un niveau adéquat en matière de protection des données ou après autorisation de la commission nationale de l'informatique et des libertés en vertu de l'article 69 de la loi informatique et libertés.

2. Le renforcement des capacités

L'article 23 encourage le développement de coopérations bilatérales ou se déroulant par l'intermédiaire d'organisations régionales ou internationales en matière de formation, d'assistance technique et de coopération dans les domaines scientifique, technique et technologique.

Parmi les stipulations de la partie VII du protocole, relative aux dispositions institutionnelles et aux ressources financières, l'article 35 précise que la Réunion des Parties peut solliciter la coopération des organisations intergouvernementales internationales et régionales compétentes, y compris des institutions financières et de développement.

En application de l'article 36, les Parties doivent encourager l'utilisation de voies bilatérales, régionales ou multilatérales pour aider financièrement les pays en développement et à économie en transition à atteindre les objectifs du protocole.

En matière d'assistance administrative mutuelle, les informations que les Parties se communiquent mutuellement pour la bonne application du protocole peuvent notamment concerner les nouvelles techniques douanières et autres techniques de détection et de répression, ou encore les nouvelles tendances, nouveaux moyens ou méthodes des trafiquants (article 28).

3. La coopération judiciaire

L'article 29 demande aux Parties de s'accorder mutuellement l'entraide judiciaire la plus large possible lors des enquêtes, poursuites et procédures judiciaires relatives à des infractions pénales, et demande la mise en œuvre de mesures pour faciliter ce type de coopération, notamment la désignation d'une autorité centrale dans chaque Partie.

L'article 30 comporte également des dispositions classiques pour faciliter l'exécution des demandes d'extradition (chacune des infractions pénales auxquelles s'applique le protocole est notamment réputée incluse dans tout traité d'extradition en vigueur entre les Parties et le protocole peut être considéré comme la base légale de l'extradition pour les infractions pénales concernées).

D. AUTRES STIPULATIONS

S'agissant des autres stipulations du protocole, il faut signaler :

– l'institution d'une Réunion des Parties, chargée d'examiner régulièrement la mise en œuvre du protocole et de prendre les décisions nécessaires pour en promouvoir une mise en œuvre efficace ;

– la création d'un Secrétariat du protocole, qui sera celui de la CCLAT ; ce Secrétariat est notamment chargé de recevoir, d'analyser et de transmettre les

rapports prévus en application du protocole, d'aider des Parties qui en feraient la demande dans le cadre d'échanges d'informations, et d'assurer la coordination nécessaire avec les organisations intergouvernementales compétentes ;

– l'interdiction d'émettre des réserves au protocole ;

– la possibilité d'adopter des amendements dans le cadre de la Réunion des Parties, par un vote à la majorité des trois quarts des Parties présentes et votantes en cas d'échec d'un accord par consensus ;

– l'entrée en vigueur du protocole dans un délai de quatre-vingt-dix jours suivant la date du dépôt du quarantième instrument de ratification ou d'approbation.

III. DES MESURES COMPLÉMENTAIRES POUR ASSURER ET RENFORCER LA MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE SOUMIS À LA COMMISSION

Outre la ratification par la France du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, mesure qui fait partie du Programme national pour la réduction du tabagisme 2014-2019, et qui est l'objet unique du projet de loi, plusieurs actions paraissent devoir s'imposer pour assurer et compléter la mise en œuvre du protocole :

– la promotion de ce texte au plan international afin de garantir une entrée en vigueur aussi rapide et large que possible ;

– l'adoption de l'ensemble des dispositions nécessaires au niveau européen et au plan national pour mettre en œuvre la sécurisation de la chaîne logistique demandée par le protocole ;

– la reprise d'un certain nombre de mesures complémentaires que la Commission européenne a eu l'occasion de présenter dans le cadre de sa communication du 6 juin 2013 relative à une stratégie globale en matière de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac.

Ces différentes préconisations, qui vont au-delà du projet de loi examiné par la commission des affaires étrangères, lequel se limite à autoriser la ratification du protocole, n'ont pas vocation à être exhaustives.

A. FAVORISER UNE ENTRÉE EN VIGUEUR AUSSI RAPIDE ET LARGE QUE POSSIBLE DU PROTOCOLE

Comme votre Rapporteur a eu l'occasion de l'indiquer précédemment, l'entrée en vigueur du protocole n'aura lieu qu'à partir de sa quarantième ratification. Ce seuil est loin d'être franchi, puisqu'on ne comptait que neuf ratifications au début du mois de septembre 2015.

De l'entrée en vigueur du protocole dépend l'activation de ses principales stipulations, notamment le point focal mondial qui doit servir de support aux échanges d'informations. Surtout, l'intérêt du protocole réside dans l'effort de rapprochement des mesures de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac qu'il tend à réaliser au plan international.

Au-delà de la mise en œuvre technique des mesures relatives au contrôle de la chaîne logistique, sur lesquelles votre Rapporteur reviendra, le protocole ne changera que marginalement la situation en France. Nous sommes déjà dotés d'un dispositif très complet en matière de coopérations internationales et de répression

des actes que le protocole demande de considérer et de traiter comme illicites ⁽¹⁾. Ce n'est probablement pas le cas en revanche dans d'autres pays, pour qui la ratification du protocole pourrait présenter davantage d'enjeux en termes de mise en œuvre des obligations à la charge des Parties et donc davantage d'utilité immédiate pour le renforcement de la lutte contre le trafic des produits du tabac au plan international.

Même si le caractère plus détaillé et, dans cette mesure, plus contraignant du protocole peut sans doute conduire à une attitude plus circonspecte dans certains pays, il faut rappeler que la convention-cadre de l'OMS a fait l'objet d'une ratification quasi-universelle. Cette convention-cadre ayant déjà consacré dans son article 15 les principaux éléments de la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac, on peut penser qu'il y a un potentiel important à exploiter pour la ratification du protocole.

Des actions de sensibilisation aux enjeux des trafics illicites et de promotion de l'utilité du protocole, mais aussi des propositions concrètes d'accompagnement pour aider à sa mise en œuvre pourraient contribuer à accélérer la ratification du texte et à favoriser une entrée en vigueur aussi large que possible dans le monde. Des réunions internationales telles que celle organisée le 20 juillet dernier à l'initiative de la France sur les politiques de lutte anti-tabac paraissent notamment offrir un cadre adapté à la réalisation de telles actions.

B. SÉCURISER LA CHAÎNE LOGISTIQUE ET PERMETTRE L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS DANS LE CADRE DU POINT FOCAL MONDIAL

1. L'instauration des dispositifs de marquage et de traçabilité en France

a. Plusieurs niveaux de normes à mettre en place

Le protocole n'instaure pas un système unique de marquage et de traçabilité au plan international, mais établit des critères permettant d'assurer l'interopérabilité des systèmes adoptés au plan national ou régional. Une certaine marge de manœuvre est laissée aux Parties.

En France, le dispositif de marquage et de traçabilité sera régi par plusieurs niveaux de normes :

– l'article 8 du protocole, dont l'entrée en vigueur permettra d'aller au-delà d'une simple logique nationale ou européenne, grâce à un dispositif d'échange d'informations avec l'ensemble des pays ayant ratifié le protocole ;

– la directive 2014/40/CE du 3 avril 2014, qui comporte notamment des mesures relatives à la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac, ses articles 15 et 16 établissant un dispositif de traçabilité et de sécurité ;

(1) Au regard de l'article 14 du protocole, la seule lacune signalée en France concernerait les fabricants de matériel de fabrication de produits du tabac, lesquels ne sont pas soumis à une licence.

– l'article 569 du code général des impôts (CGI), qui a déjà été modifié par l'article 4 de la loi n°2014-891 du 8 août 2014 afin d'assurer la transposition des articles susmentionnés de la directive européenne.

Il viendra s'y ajouter :

– d'une part, des actes délégués et d'exécution déterminés par la Commission européenne pour l'application du dispositif prévu au plan communautaire, conformément à la directive 2014/40/CE ;

L'article 15-11 de la directive 2014/40/UE prévoit que la Commission détermine par voie d'actes délégués et d'exécution :

– les normes techniques pour la mise en place et le fonctionnement du système d'identification et de traçabilité, y compris le marquage à l'aide d'un identifiant unique, l'enregistrement, la transmission, le traitement et le stockage des données et l'accès aux données stockées ;

– les normes techniques nécessaires afin que les systèmes utilisés pour l'identifiant unique et les fonctions connexes soient pleinement compatibles entre eux dans toute l'Union européenne.

– d'autre part, des décrets d'application de l'article 569 du CGI, qui devront être adoptés dès que les actes délégués et d'exécution au niveau européen seront connus ⁽¹⁾.

b. Les travaux en cours au plan européen

La définition de l'architecture du système de traçabilité et ses conditions d'interopérabilité entre les Etats membres de l'Union européenne font actuellement l'objet de travaux au sein d'un groupe d'experts chargé d'élaborer les actes d'exécution. Ces travaux devraient se poursuivre tout au long de l'année 2016. La directive prévoit une application du dispositif avant 2019 pour les cigarettes et le tabac à rouler, et 2024 pour les autres produits du tabac.

Une consultation publique à destination des Etats membres, des organisations non gouvernementales et des opérateurs du secteur a été lancée. Selon les éléments transmis à la Rapporteuse, une synthèse des commentaires devrait être diffusée à la fin de l'automne 2015. Les jalons préalables à l'adoption des actes d'exécution nécessaires sont les suivants : un examen approfondi, à la lumière des résultats de la consultation publique, de l'étude de faisabilité technique effectuée par le contractant de la Commission ; la sélection des options en matière de traçabilité ; l'élaboration des standards techniques.

Une veille sur le processus de marquage et de traçabilité envisagé au plan européen est actuellement à l'œuvre en France afin de s'assurer que les

(1) Des dispositions réglementaires adoptées sans attendre risqueraient de devoir être modifiées par la suite afin d'être mises en conformité, avec un risque de coût financier lié à la modification des dispositifs techniques mis en œuvre.

stipulations du protocole sont pleinement respectées, en particulier les points 12 et 13 de son article 8 :

– « *les obligations auxquelles une Partie est tenue ne sont pas remplies par l'industrie du tabac et ne lui sont pas déléguées* » ;

– « *chaque Partie fait en sorte que ses autorités compétentes, dans le cadre de leur participation au régime de suivi et de traçabilité, n'aient de relations avec l'industrie du tabac et ceux qui représentent l'industrie du tabac que dans la mesure strictement nécessaire pour mettre en œuvre le présent article* ».

2. La création d'un point focal mondial

Conformément à l'article 8, les Parties conviennent d'instaurer, dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du protocole, un point focal mondial pour l'échange d'informations.

Comme l'indique l'étude d'impact jointe au projet de loi, le point focal mondial serait situé au Secrétariat de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac. La création et les modalités de fonctionnement du point focal mondial sont actuellement prises en compte au plan européen dans le cadre des travaux du groupe d'experts chargé d'élaborer les actes délégués et d'exécution de la directive 2014/40/UE.

Les éléments communiqués par le ministère des affaires étrangères précisent qu'il pourrait s'agir d'un portail donnant accès, sur habilitation, aux bases de données comportant les informations de traçabilité et de sécurité.

C. L'UTILITÉ D'AUTRES MESURES COMPLÉMENTAIRES

Dans sa communication précitée du 6 juin 2013 relative à une stratégie globale de l'Union européenne contre le commerce illicite des produits du tabac, la Commission européenne mettait notamment l'accent sur une série de mesures qui paraissent utiles pour accompagner et compléter la mise en œuvre du protocole.

1. Une plus grande harmonisation fiscale au plan européen

La Commission européenne a insisté sur les différences importantes de prix qui existent au sein de l'Union et sur la complexité des règles fiscales applicables aux produits du tabac. La Commission estime qu'il en résulte un environnement favorable à la contrebande et aux achats transfrontaliers uniquement motivés par des différences de taxes. Une plus grande harmonisation des règles et une convergence vers le haut des niveaux de taxation permettraient de lutter plus efficacement contre certaines formes de commerce illicite des produits du tabac et

contre les dérives constatées dans le cadre des achats transfrontaliers au sein de l'Union européenne.

Une résolution européenne appelant à une coordination des politiques européennes en matière de prévention et de lutte contre le tabac, adoptée le 8 juin dernier par l'Assemblée nationale, plaide ainsi pour une harmonisation fiscale par le haut du prix du tabac, avec une attention particulière pour les zones frontalières.

2. Des mesures permettant de renforcer la répression

La communication de la Commission recensait des difficultés spécifiques pour l'utilisation et le partage d'informations dans le cadre de l'analyse du risque, en insistant sur la nécessité d'une plus grande convergence dans l'utilisation des informations, des sources de données, des outils et des méthodes employées par les douanes pour cerner les risques et analyser les mouvements commerciaux au sein de la chaîne d'approvisionnement.

La Commission a mis en lumière d'autres lacunes appelant des mesures correctrices :

– l'absence d'outils de contrôle tels que des scanners, ou encore des chiens renifleurs, à un niveau suffisant dans certains Etats membres ;

– l'existence de marges de progrès dans les échanges de renseignements et d'informations opérationnelles entre les différentes autorités de l'Union qui participent à la lutte contre la fraude douanière, la criminalité organisée et la criminalité transfrontalière (l'OLAF, EUROPOL, EUROJUST et Frontex) ;

– le niveau de corruption qui persiste au sein de certaines autorités de répression, notamment douanières, alors que la corruption demeure l'une des principales méthodes utilisées par les trafiquants au service de leurs activités illégales ;

– le niveau et la qualité variables des coopérations entre l'Union européenne et les pays tiers ;

– le niveau très variable et parfois insuffisant des sanctions administratives ou pénales prévues contre les trafiquants.

CONCLUSION

Des auditions menées par votre Rapporteuse, il ressort notamment que s'il peut encore exister des divergences d'appréciation ou des préoccupations sur la manière dont le protocole pour l'élimination du commerce illicite des produits du tabac doit être mis en œuvre au plan européen en ce qui concerne les mesures de suivi et de traçabilité, au regard de la participation éventuelle de l'industrie du tabac, les divergences ne portent pas sur les stipulations du protocole en lui-même.

C'est au contraire à la lumière de ces stipulations que les débats sont engagés. Tous ont souligné l'utilité et la valeur ajoutée du protocole. Pour reprendre une expression utilisée par l'un des interlocuteurs de votre Rapporteuse, ce protocole a pour principal mérite de servir à la fois « de guide et de garde-fou ».

Il vise notamment à :

- accroître les contrôles sur la chaîne logistique, afin de pouvoir retracer l'origine et la destination des produits du tabac ;
- renforcer les sanctions contre le trafic de produits du tabac ;
- développer l'échange d'informations et la coopération internationale entre les services de répression et les services judiciaires.

S'agissant de la chaîne logistique de distribution, il conviendra de continuer à être vigilant sur la mise en œuvre des points 12 et 13 de l'article 8 du protocole⁽¹⁾, les mesures de marquage et de traçabilité faisant encore l'objet de travaux au sein de l'Union européenne, dans le cadre de la préparation des actes délégués et d'exécution de la directive 2040/40/UE.

Au bénéfice de ces différentes observations, votre Rapporteuse ne peut que recommander l'adoption du projet de loi.

(1) Cf. p. 32 du présent rapport.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 16 septembre 2015 à 9 heures 45.

Après l'exposé de la rapporteure, un débat a lieu.

Mme Odile Saugues, vice-présidente. C'est un texte particulièrement important, sur lequel je souhaite faire une simple remarque. Le prix du tabac est particulièrement exorbitant en France, quand on le compare à celui de l'alcool. Pour les publics modestes ou les jeunes, qui en font une consommation importante, ou encore pour des personnes qui se trouvent en hôpital psychiatrique, il peut donc y avoir une tentation de se procurer des produits illicites, qui présentent des risques particuliers en matière de santé publique. Je rejoins tout à fait la suggestion de notre rapporteure en ce qui concerne la convergence de la taxation, mais j'ignore si nous y parviendrons facilement.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission *adopte* le projet de loi autorisant la ratification du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac (n° 2741).

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

(Par ordre chronologique)

– Comité national contre le tabagisme (CNCT) : M. le Professeur Yves MARTINET, président du CNCT, et Mme Emmanuelle BEGUINOT, directrice ;

– Les Droits des Non-Fumeurs (DNF)⁽¹⁾ : Mme Maria Alejandra CARDENAS PEINADO, directrice de DNF, et M. Stephen LEQUET, responsable des relations institutionnelles ;

– Groupe de travail contre l'ingérence de l'industrie du tabac : Mme Pauline DELPECH ;

– Philip Morris France SAS : M. José FONSECA, responsable affaires institutionnelles Senior, et M. Geoffroy SIGRIST, responsable des affaires fiscales ;

– Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) : M. Jean-Paul BALZAMO, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude, M. Stéphane PICHEGRU, adjoint au chef du bureau chargé de la lutte contre la fraude, et Mme Laurence JACLARD, chargée de mission Relations institutionnelles, Elus ;

– Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes : Mme Nathalie NIKITENKO, déléguée aux affaires européennes et internationales, et Mme Laurence LAVY, cheffe du bureau des addictions et des autres déterminants comportementaux de santé (direction générale de la santé).

(1) Association inscrite sur le registre des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale.

ANNEXE N° 2 : ETAT DES SIGNATURES ET DES RATIFICATIONS

	Signature	Approval(AA), Acceptance(A), Accession(a), Ratification
Autriche	9 Janvier 2014	28 Octobre 2014
Belgique	17 Mai 2013	
Benin	24 Septembre 2013	
Botswana	1 ^{er} Octobre 2013	
Burkina Faso	8 Mars 2013	
Chine	10 Janvier 2013	
Colombie	21 Février 2013	
Congo		14 Mai 2015 (a)
Costa Rica	21 Mars 2013	
Côte d'Ivoire	24 Septembre 2013	
Chypre	23 Octobre 2013	
République démocratique du Congo	9 Décembre 2013	
Danemark	7 Janvier 2014	
Equateur	25 Septembre 2013	
Union européenne	20 Décembre 2013	
Fidji	11 Juillet 2013	
Finlande	25 Septembre 2013	
France	10 Janvier 2013	
Gabon	10 Janvier 2013	1 ^{er} Octobre 2014 (A)

Allemagne	1 ^{er} Octobre 2013	
Ghana	24 Septembre 2013	
Grèce	9 Juillet 2013	
Guinée-Bissau	24 Septembre 2013	
Iran	7 Janvier 2014	
Irlande	20 Décembre 2013	
Israël	23 Décembre 2013	
Kenya	29 Mai 2013	
Koweït	11 Novembre 2013	
Libye	10 Janvier 2013	
Lituanie	6 Septembre 2013	
Madagascar	25 Septembre 2013	
Mali	8 Janvier 2014	
Mongolie	1 ^{er} Novembre 2013	8 Octobre 2014
Monténégro	1 ^{er} Juillet 2013	
Myanmar	10 Janvier 2013	
Pays-Bas	6 Janvier 2014	
Nicaragua	10 Janvier 2013	20 Décembre 2013
Norvège	16 Octobre 2013	
Panama	10 Janvier 2013	
Portugal	8 Janvier 2014	22 Juillet 2015
Qatar	18 Juin 2013	
Corée du Sud	10 Janvier 2013	
Slovénie	6 Janvier 2014	

Afrique du Sud	10 Janvier 2013	
Espagne		23 Décembre 2014 (a)
Soudan	30 Septembre 2013	
Suède	6 Janvier 2014	
Syrie	10 Janvier 2013	
Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM)	8 Janvier 2014	
Togo	9 Janvier 2014	
Tunisie	11 Janvier 2013	
Turquie	10 Janvier 2013	
Turkménistan		30 Mars 2015 (a)
Royaume-Uni	17 Décembre 2013	
Tanzanie	24 Septembre 2013	
Uruguay	10 Janvier 2013	24 Septembre 2014
Yémen	7 Janvier 2014	

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique *(Non modifié)*

Est autorisée la ratification du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, signé à Genève le 10 janvier 2013, et dont le texte est annexé à la présente loi.