



Bruxelles, le 4.5.2015  
COM(2015) 194 final

2015/0101 (NLE)

Proposition de

## **DÉCISION DU CONSEIL**

**relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac, pour ce qui est des dispositions du protocole qui ne relèvent pas de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### **1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION**

L'Assemblée mondiale de la santé a adopté en 2003 la convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT), qui a pour objectif de réduire partout dans le monde, de manière globale, le nombre de décès et de maladies liés au tabac. L'Union européenne a approuvé la conclusion de la CCLAT par la décision 2004/513/CE du Conseil du 2 juin 2004<sup>1</sup>.

L'article 15 de la CCLAT reconnaît que l'élimination du commerce illicite des produits du tabac, y compris la contrebande, la fabrication illicite et la contrefaçon, constitue un aspect essentiel de la lutte antitabac et impose aux parties d'adopter et d'appliquer des mesures efficaces pour éliminer le commerce illicite. L'article 33 de la CCLAT prévoit que la conférence des parties peut adopter des protocoles à la convention. Sur la base de ces articles, la conférence des parties (COP) à la CCLAT a décidé, lors de sa deuxième session de juin-juillet 2007, de créer un organe intergouvernemental de négociation chargé d'établir et de négocier un protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac (ci-après le «protocole CCLAT» ou le «protocole»). L'organe intergouvernemental de négociation a mené à bien ses travaux, et la conférence des parties à la CCLAT a adopté le protocole lors de sa cinquième réunion, le 12 novembre 2012, à Séoul (République de Corée).

Le commerce illicite des produits du tabac, en particulier la contrebande de cigarettes à destination et au sein de l'Union, est une activité criminelle qui est à l'origine d'énormes pertes de recettes, en termes de taxes et de droits de douane éludés, pour l'Union et les États membres. Selon les estimations, l'Union et les États membres subissent chaque année des pertes de recettes supérieures à 10 milliards d'EUR. La plupart des États membres de l'Union sont touchés par le commerce illicite du tabac, que ce soit comme points d'entrée ou de transit ou comme pays de destination. Étant donné que la plupart des produits illicites sont originaires de pays tiers, la coopération internationale, notamment fondée sur des procédures législatives claires, est essentielle pour remédier au problème du commerce illicite. Le protocole de la CCLAT, qui est un accord international établi sur la base et en complément de l'article 15 de la CCLAT, constitue actuellement la seule initiative réglementaire multilatérale dans ce domaine. La Commission a participé aux négociations sur le protocole de la CCLAT au nom de l'Union européenne.

Cette dernière a signé ledit protocole le 20 décembre 2013. La présente proposition porte sur la deuxième phase, en vertu de laquelle l'Union exprimera, à l'échelle internationale, son consentement à être pleinement liée par le protocole de la CCLAT.

Le protocole comprend des dispositions essentielles ayant trait au contrôle de la chaîne logistique des produits du tabac et du matériel de fabrication de ces produits (partie III: contrôle de la chaîne logistique). En particulier, il exige l'introduction, par une autorité compétente, d'un système de licence ou d'autorisation, ou d'un système de contrôle équivalent, pour toute personne physique ou morale exerçant des activités de fabrication ou d'importation et d'exportation de produits du tabac et de matériel de fabrication (article 6 – licence). Il impose en outre à toutes les personnes physiques et morales prenant part à la chaîne logistique du tabac, des produits du tabac et du matériel de fabrication d'effectuer une vérification diligente à l'égard de leurs clients (article 7 – vérification diligente). Le protocole prévoit par ailleurs l'instauration, dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur, d'un régime mondial de suivi et de traçabilité composé de systèmes nationaux et/ou régionaux de suivi et de traçabilité

---

<sup>1</sup> JO L 312 du 15.6.2004, p. 8.

contrôlés par les parties et s'appliquant à tous les produits du tabac qui sont fabriqués ou importés sur leur territoire (article 8 – suivi et traçabilité).

Ces articles sont complétés par des dispositions relatives à la tenue de registres, aux mesures de sécurité et aux mesures préventives, y compris les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, ainsi qu'à l'obligation des parties de signaler les transactions douteuses (articles 9 et 10). D'autres dispositions sont consacrées aux ventes sur l'internet, par télécommunication ou au moyen de toute autre technologie nouvelle (article 11), aux ventes de produits du tabac en franchise de droits et à l'obligation de soumettre le tabac et les produits du tabac à des contrôles efficaces dans les zones franches, en interdisant notamment de mêler des produits du tabac à d'autres produits au moment de la sortie d'une zone franche (article 12).

La partie IV du protocole définit les actes devant être considérés comme illicites dans la législation des parties (article 14) et impose à ces dernières de faire en sorte que les personnes physiques ou morales commettant ces actes illicites, infractions pénales comprises, en soient tenues responsables (articles 15 et 16). D'autres dispositions concernent le recouvrement après saisie (article 17), le traitement à réserver au tabac confisqué (article 18) et les techniques d'enquête spéciales (article 19). La partie V du protocole contient des dispositions concernant l'échange d'informations pertinentes entre les parties (articles 20 à 22), la coopération et l'assistance mutuelle (à la fois administrative et juridique en matière pénale – articles 23 et 24, et articles 27 à 29), la compétence (article 26) et l'extradition (articles 30 et 31).

## 2. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Le protocole contient un ensemble complexe de mesures, de règles et de stratégies dans le domaine de la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac. Les principales obligations qui devront être appliquées ou mises en œuvre par l'Union et/ou les États membres, à compter de l'entrée en vigueur du protocole ou, à un stade ultérieur, dans les délais indiqués dans le protocole, sont les articles 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 18 et 27 dudit protocole.

Les dispositions du protocole relèvent de différents domaines d'intervention de l'Union qui se subdivisent comme suit:

- a) fabrication et vente des produits du tabac (et produits connexes);
- b) contrôles douaniers et coopération douanière, notamment au moyen de l'assistance administrative mutuelle en matière douanière;
- c) rapprochement des dispositions relatives aux infractions pénales, coopération judiciaire en matière pénale et coopération policière;
- d) harmonisation de la fiscalité et règles connexes.

Les dispositions du protocole relèvent généralement d'une, ou, dans quelques cas, de plusieurs de ces rubriques. Par conséquent, l'Union dispose d'une compétence externe à cet égard. Dans certains cas, il s'agit d'une compétence exclusive conformément à l'article 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

**En ce qui concerne la rubrique a)**, le protocole contient une disposition importante (article 8) couverte par la législation de l'Union fondée sur l'article 114 du TFUE. 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<sup>2</sup> prévoit, en

---

<sup>2</sup> JO L 127 du 29.4.2014, p. 1.

son article 15, un système de traçabilité au sein de l'Union qui contribue au bon fonctionnement du marché intérieur en garantissant la commercialisation de produits conformes et qui est concerné par l'article 8 du protocole. En outre, les obligations en matière de vérification diligente à l'égard des clients énoncées dans le protocole (article 7) concernent des obligations similaires, actuellement destinées à d'autres opérateurs économiques dans le cadre de la directive 2005/60/CE<sup>3</sup> visant à lutter contre le blanchiment de capitaux, également sur la base de l'article 114 du TFUE. Il convient dès lors que l'Union conclue le protocole sur la base de l'article 114 du TFUE.

**En ce qui concerne la rubrique b),** le protocole impose aux parties d'exercer des contrôles efficaces dans les zones franches (article 12). Il interdit la pratique consistant à mêler des produits du tabac à d'autres produits au moment de la sortie des zones franches. En vertu de la législation de l'Union, les marchandises qui sont introduites dans le territoire douanier de l'Union (y compris en cas de transbordement) sont, dès cette introduction, soumises à la surveillance douanière (article 37 du code des douanes<sup>4</sup>). Aux termes de l'article 59, paragraphe 1, de ce code, toute marchandise destinée à être placée sous un régime douanier (y compris le transit) doit faire l'objet d'une déclaration pour ce régime douanier.

**En ce qui concerne la rubrique c),** le protocole contient des dispositions concernant le rapprochement des infractions pénales, la coopération entre les services répressifs et la coopération judiciaire en matière pénale (respectivement chapitres 4 et 5 de la troisième partie, titre V, du TFUE). Parallèlement à la présente proposition, la Commission présente également une proposition distincte de décision du Conseil relative à la conclusion du protocole, au nom de l'Union européenne, pour ce qui est de ses dispositions qui relèvent de la troisième partie, titre V, du TFUE.

**En ce qui concerne la rubrique d),** le protocole contient aux articles 6, 9, 11, 12 et 13, des dispositions qui sont partiellement couvertes par la législation existante de l'Union sur la fiscalité indirecte, sur la base de l'article 113 du TFUE, notamment les licences (article 6), la tenue des registres (article 9) et la vente en franchise de droits (article 13). Certaines de ces règles harmonisées transposent déjà en partie les dispositions du protocole et pourraient dès lors être concernées par ce dernier. En particulier, l'obligation, prévue à l'article 6 du protocole, d'instaurer une licence sera en grande partie mise en œuvre au moyen des dispositions de la directive 2008/118/CE (articles 15 à 17) concernant la production dans les entrepôts fiscaux et le commerce à partir de ces derniers. L'ampleur de la couverture de l'article 6 dépendra toutefois de la manière dont les articles 16 et 17 de la directive 2008/118/CE sont transposés dans le droit national. En outre, les articles 15 à 17 de la directive 2008/118/CE ne s'appliquent qu'aux tabacs manufacturés au sens de la directive 2011/64/UE (cigarettes, cigares, cigarillos et tabac à fumer). Ainsi, la directive 2008/118/CE ne couvre que la fabrication et l'importation de ces produits au sein de l'Union. C'est pourquoi l'article 113 du TFUE peut servir de base juridique à la conclusion du protocole par l'Union. De plus, en vertu de l'article 207 du TFUE, les mesures de contrôle et de vérification applicables aux marchandises arrivant dans l'Union en provenance de pays tiers relèvent de la politique commerciale commune.

Le protocole contient également des dispositions sur les sanctions et procédures concernant les actes illicites (articles 14, 15, 18 et 27) que les parties peuvent déterminer comme constituant ou non des infractions pénales. Les infractions non pénales peuvent toutes relever des activités de l'UE dans les domaines décrits au point a), b) ou d).

<sup>3</sup> JO L 309 du 25.11.2005, p. 15.

<sup>4</sup> Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, JO L 253 du 11.10.1993, p. 1.

Proposition de

## DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac, pour ce qui est des dispositions du protocole qui ne relèvent pas de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 33, 113, 114 et 207, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, point a), et l'article 218, paragraphe 8, deuxième alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen,

considérant ce qui suit:

- (1) La conclusion d'une convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT) a été approuvée au nom de la Communauté par la décision 2004/513/CE du Conseil relative à la conclusion de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac<sup>5</sup>.
- (2) Conformément aux décisions 2013/744/UE<sup>6</sup> et 2013/745/UE<sup>7</sup> du Conseil, le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac a été signé le 20 décembre 2013, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.
- (3) Le protocole représente une contribution importante aux efforts entrepris au niveau international pour éliminer toutes les formes de commerce illicite des produits du tabac et, partant, lutter contre le contournement des obligations en matière de taxes et de droits de douane et réduire l'offre de produits du tabac conformément à l'article 15 de la CCLAT de l'OMS. Le protocole contribue également au bon fonctionnement du marché intérieur des produits du tabac tout en garantissant un niveau élevé de santé publique.
- (4) Il convient d'approuver le protocole au nom de l'Union européenne.

---

<sup>5</sup> Décision du Conseil du 2 juin 2004 relative à la conclusion de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (JO L 312 du 15.6.2004, p. 8).

<sup>6</sup> Décision 2013/744/UE du Conseil du 9 décembre 2013 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac, pour ce qui est de ses dispositions concernant les obligations relatives à la coopération judiciaire en matière pénale, à la définition des infractions pénales, et à la coopération policière (JO L 333 du 12.12.2013, p. 73).

<sup>7</sup> Décision 2013/745/UE du Conseil du 9 décembre 2013 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac, à l'exception de ses dispositions concernant les obligations relatives à la coopération judiciaire en matière pénale, à la définition des infractions pénales, et à la coopération policière (JO L 333 du 12.12.2013, p. 75).

- (5) La décision .../.../UE du Conseil<sup>8</sup> [relative à la conclusion du protocole [...] pour ce qui est des dispositions qui **relèvent** de la troisième partie, titre V, du TFUE] concerne la conclusion du protocole pour ce qui est de ses dispositions qui relèvent du champ d'application de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

*Article premier*

Le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac à la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac est approuvé au nom de l'Union européenne.

Le texte du protocole est joint à la présente décision.

*Article 2*

La présente décision s'applique aux dispositions du protocole qui ne relèvent pas de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

*Article 3*

Le président du Conseil désigne la personne habilitée à déclarer, au nom de l'Union, la confirmation formelle du protocole prévue à l'article 44, paragraphe 1, de ce dernier, à l'effet d'exprimer le consentement de l'Union européenne à être liée par ce protocole.

*Article 4*

La présente décision entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil*  
*Le président*

---

<sup>8</sup> Décision .../.../UE du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac, pour ce qui est des dispositions du protocole qui relèvent de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L [...] du [...], p. [...]).