



Bruxelles, le 4.5.2015
COM(2015) 193 final

2015/0100 (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 relèvent 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 2004¹.

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 2013². 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

¹ JO L 312 du 15.6.2004, p. 8.

² La signature a été autorisée par les décisions 2013/744/UE et 2013/745/UE du Conseil, publiées au JO L 333 du 12.12.2013, aux pages 73 et 75.

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, telles que résumées au point 1. Les principales obligations qui devront être appliquées ou mises en œuvre dans 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. Parmi ces dispositions, les articles 7, 14 et 27 du protocole relèvent, entièrement ou partiellement, des domaines de la coopération judiciaire en matière pénale, de la définition des infractions pénales et de la coopération policière, qui sont couverts par les articles 83 et 87 du TFUE.

Le protocole contient des dispositions relatives à la définition des actes illicites, que les parties peuvent déterminer comme constituant ou non des infractions pénales, ainsi qu'à l'établissement de la responsabilité des personnes physiques aussi bien que des personnes morales. L'Union est compétente en matière d'infractions pénales en vertu de l'article 83 du TFUE. Dans la liste des actes illicites figure également le blanchiment du produit d'actes illicites déterminés comme constituant des infractions pénales. En vertu de la décision-cadre 2001/500/JAI³ du Conseil du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime, les États membres sont tenus de faire en sorte que certaines infractions dans le domaine du blanchiment de capitaux soient punies par des sanctions pénales.

Le protocole contient des mesures relatives à la coopération judiciaire en matière pénale (entraide judiciaire et extradition). L'Union est compétente dans ce domaine en vertu de l'article 82, paragraphe 1, du TFUE, et un certain nombre de mesures de l'Union existent déjà en la matière, ce qui facilitera la mise en œuvre des dispositions concernées du protocole.

Le protocole prévoit des mesures relatives à la coopération policière et douanière en matière pénale qui relèvent de la compétence de l'Union en vertu de l'article 87, paragraphe 2, du

³ JO L 172 du 5.7.2001, p. 1.

TFUE, et un certain nombre de mesures de l'Union existent déjà en la matière, ce qui facilitera la mise en œuvre des dispositions concernées du protocole.

L'article 82, paragraphe 1, l'article 83 et l'article 87, paragraphe 2, du TFUE (troisième partie, titre V) constituent dès lors la base juridique sur laquelle repose la signature du protocole par l'Union.

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 relèvent 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 son article 82, paragraphe 1, son article 83, et son article 87, paragraphe 2, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, point a),

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen,

considérant ce qui suit:

- (1) La conclusion de la 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 antitabac⁴.
- (2) Conformément aux décisions 2013/744/UE⁵ et 2013/745/UE⁶ 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.

⁴ 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).

⁵ 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).

⁶ 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) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, ces États membres ne participent pas à l'adoption de la présente décision et ne sont pas liés par celle-ci ni soumis à son application.
- (6) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision, et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.
- (7) La décision .../.../UE du Conseil⁷ [relative à la conclusion du protocole [...] pour ce qui est des dispositions qui ne relèvent pas de la troisième partie, titre V, du TFUE] concerne la conclusion du protocole pour ce qui est de ses dispositions qui ne relèvent pas 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 relèvent de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 3

Le président du Conseil désigne la ou les personnes habilitées à déclarer, au nom de l'Union européenne, 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.

⁷ 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 ne relèvent pas de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L [...] du [...], p. [...]).

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*