

Bruxelles, le 6.6.2013
COM(2013) 324 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

**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**

{SWD(2013) 193 final}

TABLE DES MATIÈRES

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT	
EUROPÉEN 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.....	
	4
1.	Introduction.....
	4
2.	Nature et ampleur du problème posé par le commerce illicite du tabac dans l'Union.
	5
2.1.	La nature du commerce illicite.....
	5
2.2.	L'échelle et l'ampleur du commerce illicite dans l'UE
	6
2.3.	Pays tiers dont proviennent les produits illicites du tabac
	7
2.4.	Production illicite dans l'Union.....
	9
2.5.	Marques saisies et lieux des saisies.....
	9
3.	Facteurs contribuant au commerce illicite
	10
3.1.	De fortes incitations et des vides juridiques conséquents
	10
3.2.	Les mesures de contrôle de la chaîne d'approvisionnement ne sont pas à la hauteur de la menace.....
	11
3.3.	Enjeux pour les autorités de répression.....
	12
3.3.1.	Autorités douanières et fiscales.....
	12
3.3.1.1.	Gestion des risques.....
	13
3.3.1.2.	Méthodes de contrôle, équipement, formation et outils informatiques.....
	13
3.3.2.	Autres autorités de répression
	14
3.3.3.	Collaboration entre les autorités compétentes et les acteurs de l'Union.....
	14
3.3.4.	Corruption
	15
3.3.5.	Coopération internationale avec les autorités des pays tiers.....
	15
3.4.	Faible dissuasion: les sanctions imposées par les États membres sont relativement légères
	15
4.	L'approche à suivre.....
	15
4.1.	Mesures destinées à réduire les incitations
	16
4.2.	Mesures destinées à sécuriser la chaîne d'approvisionnement
	17
4.3.	Mesures destinées à renforcer la répression.....
	18
4.3.1.	Aider les autorités de répression à surmonter les difficultés auxquelles elles sont confrontées
	18
4.3.1.1.	Gestion des risques.....
	18
4.3.1.2.	Mesures opérationnelles.....
	18
4.3.1.3.	Outils et équipements informatiques.....
	19
4.3.1.4.	Coopération entre les autorités de l'Union
	19
4.3.1.5.	Problèmes spécifiques.....
	20

4.3.1.6.	Partage de compétences et de meilleures pratiques	21
4.3.2.	Renforcer la coopération avec les principaux pays d'origine et de transit	22
4.4.	Renforcement des sanctions	23
5.	Conclusion.....	24

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

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

1. INTRODUCTION

Selon les estimations de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), le commerce illicite¹ de cigarettes occasionne des pertes financières annuelles de plus de 10 milliards d'EUR pour le budget de l'Union européenne et les budgets des États membres². Ces pertes sont dues au non-paiement de droits de douane et de taxes, notamment des montants de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'accise. Les cigarettes représentent la majeure partie du commerce illicite de tabac, mais d'autres produits (tels que le tabac à rouler) sont également vendus de manière illégale.

Il y a dix ans, le commerce illicite consistait pour l'essentiel en une contrebande à grande échelle, par conteneurs, de cigarettes de marques renommées. Ces dernières années, la part relative de la contrebande de ces «marques principales»³ a diminué. En revanche, la contrefaçon, la production illicite et, surtout, la contrebande d'«autres marques»⁴ (produites essentiellement hors de l'Union en quantités excédant largement la demande sur les marchés nationaux concernés) sont en hausse.

Le commerce illicite du tabac n'est pas seulement un enjeu économique. Outre le préjudice important qu'il représente pour les recettes nationales et celles de l'Union, ce commerce favorise l'économie parallèle. Il est en réalité presque exclusivement le fait de groupes criminels organisés qui opèrent par-delà les frontières. En outre, sur le plan de la santé, le commerce illicite nuit aux initiatives politiques qui visent à réduire la consommation des produits du tabac, notamment parmi les groupes vulnérables que sont les jeunes et les groupes à faibles revenus. Les produits du tabac illicites ne sont généralement pas produits dans le respect des exigences prévues par la législation de l'UE relative aux produits du tabac⁵.

La Commission européenne et les États membres ont déjà pris des mesures visant à juguler le commerce illicite du tabac. Par exemple, des accords de coopération juridiquement contraignants ont été conclus avec quatre des principaux fabricants mondiaux de cigarettes⁶. En 2011, la Commission a présenté un plan d'action de lutte contre la contrebande le long de

¹ Aux fins de la présente communication, on entend par «commerce illicite» différentes sortes de contrebande (internationale) concernant des produits du tabac authentiques ou contrefaits (essentiellement des cigarettes), ainsi que la production et la distribution illicites à l'intérieur de l'Union.

² Cette estimation est fondée sur les saisies déclarées par les États membres, qui ont représenté de 4,5 à 4,6 milliards de cigarettes par an entre 2005 et 2011.

³ Notamment les marques des quatre producteurs mondiaux principaux: Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco et Imperial Tobacco Limited.

⁴ Aux fins de la présente communication, l'expression «autres marques» est employée pour désigner des marques non produites par les quatre fabricants avec lesquels l'Union et les États membres ont conclu des accords de coopération. Ces cigarettes sont souvent appelées «cheap whites».

⁵ Par exemple en ce qui concerne les dispositions relatives aux ingrédients et à la mention obligatoire sur l'emballage de mises en garde relatives à la santé.

⁶ Philip Morris International (juillet 2004), Japan Tobacco International (décembre 2007), British American Tobacco (juillet 2010) et Imperial Tobacco Limited (septembre 2010), voir: http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_fr.htm.

la frontière orientale de l'UE⁷ afin de résoudre les problèmes recensés dans cette zone géographique spécifique. L'analyse des informations disponibles⁸ montre cependant qu'en dépit de ces efforts, le commerce illicite est globalement en augmentation dans l'UE. L'Union est confrontée à un afflux croissant de produits illicites d'autres marques en provenance de l'extérieur, ainsi qu'à une production et une distribution illicites accrues à l'intérieur de son territoire.

De plus, le commerce illicite des produits du tabac n'est pas, de toute évidence, une spécificité de l'Union: il s'agit d'un problème mondial. En novembre 2012, en effet, les 176 parties contractantes à la Convention-cadre pour la lutte antitabac («CCLAT») ont adopté un protocole à la convention visant en particulier à traiter le problème du commerce illicite des produits du tabac⁹.

Ce problème revêt une grande importance et se pose à l'échelle mondiale. Il est présent sous diverses formes aux frontières de l'Union et à l'intérieur de son territoire. Le commerce illicite est influencé par les facteurs de demande et d'offre, ainsi que le manque d'efficacité des mesures de contrôle. Son impact financier conséquent sur les budgets de l'Union et des États membres est très grave, notamment dans le contexte de la crise économique qui frappe actuellement l'Union. Il est clair qu'une approche globale du problème posé par le commerce illicite des produits du tabac s'impose.

La présente communication décrit la nature et l'ampleur du problème posé par le commerce illicite du tabac dans l'Union, recense les facteurs qui y contribuent, et propose une stratégie globale de l'UE pour lutter contre ce phénomène à l'intérieur de son territoire.

L'approche globale prévue dans cette stratégie tient compte du fait que la lutte contre le commerce illicite est une question transversale, sur laquelle influe une multitude de facteurs et de causes, et qui fait elle-même intervenir un vaste ensemble de politiques de l'UE et/ou nationales.

2. NATURE ET AMPLEUR DU PROBLEME POSE PAR LE COMMERCE ILLICITE DU TABAC DANS L'UNION

2.1. La nature du commerce illicite

Le commerce illicite du tabac couvre plusieurs phénomènes, qui ont, dans une certaine mesure, des caractéristiques différentes et appellent des réponses diverses, à différents niveaux. Les multiples formes du commerce illicite comprennent:

- la contrebande (internationale) de produits du tabac authentiques (c'est-à-dire les marques principales et les «autres marques»);
- la contrebande (internationale) de cigarettes contrefaites, et
- la production et la distribution illicites dans l'UE (sans droits de douane, sans paiement de TVA ou de droits d'accise).

⁷ Document de travail des services de la Commission accompagnant la stratégie antifraude de la Commission, Bruxelles, 24 juin 2011, SEC(2011) 791 final, ci-après dénommé le «plan d'action frontière orientale».

⁸ Voir chapitre 2.

⁹ Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac (ci-après le «protocole de la CCLAT».

La contrebande internationale (de marchandises authentiques ou contrefaites) peut prendre les formes suivantes:

- déclarations erronées/incorrectes (déclarer une fausse description/valeur/origine/etc. des marchandises; les droits de douane sont incorrects, s'ils sont acquittés, et la TVA et les droits d'accise ne sont pas versés);
- dissimulation de marchandises dans des cargaisons licites, à bord de véhicules ou sur des passagers (les droits de douane, la TVA et les droits d'accise ne sont pas acquittés), et enfin,
- franchissement illégal des frontières, échappant totalement au contrôle des autorités (les droits de douane, la TVA et les droits d'accise ne sont pas acquittés).

Dans l'UE, le commerce illicite comprend la production et la distribution illicites/non autorisées à l'intérieur du territoire douanier de l'Union (y compris dans les diverses juridictions fiscales). La distribution illicite couvre les marchandises produites dans l'UE et déclarées à l'exportation ou ayant une destination intra-UE et déplacées en suspension de TVA et de droits d'accise, mais qui ne quittent jamais le territoire douanier de l'Union ou sont livrées à un destinataire dans l'UE figurant sur le document d'accise dans l'EMCS¹⁰ ou sur la déclaration de TVA, ainsi que les marchandises importées mises en libre pratique dans l'UE en suspension de TVA et de droits d'accise, et distribuées ensuite illégalement sans paiement de TVA ou d'accises. Ce commerce consiste également à retirer du régime de transit des marchandises qui sont ensuite vendues illégalement dans l'Union (les droits de douane, la TVA et les droits d'accise ne sont pas acquittés).

2.2. L'échelle et l'ampleur du commerce illicite dans l'UE

Des études réalisées sur le sujet reconnaissent¹¹ qu'il est **particulièrement difficile d'évaluer le commerce illicite** en raison de la nature illégale et clandestine de l'activité. Quelques estimations sont toutefois disponibles¹². Une étude financée par l'Union a estimé que la consommation de cigarettes illicites dans l'UE représentait, en 2007¹³, 8,5 % de la

¹⁰ «Excise movement and control system» (système informatisé des mouvements et des contrôles des produits soumis à accises), voir note de bas de page n° 29.

¹¹ Par exemple, Luk Joossens, «Pricing Policies and Control of Tobacco in Europe (PPACTE), Work Package 5, deliverable 5.2: Illicit tobacco trade in Europe: issues and solutions», août 2011, disponible à l'adresse suivante:

http://www.ppacte.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&grid=65&Itemid=29 (ci-après désigné par «Joossens»); World Bank Economics of Tobacco Toolkit, «Understand, Measure and Combat Tobacco Smuggling», David Merriman, 2001, consultable à l'adresse suivante: <http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/7Smuggling.pdf>.

¹² Pour la présente communication, l'analyse a été fondée essentiellement sur des informations officielles (rapports sur les saisies) concernant la provenance, le type et les marques de produits, fournies par les autorités des États membres à la Commission (OLAF) par l'intermédiaire du système d'information antifraude [sous-module CIGINFO créé sur la base du titre II du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997, JO L 82 du 22.3.1997, p. 1] en 2010 et 2011, et sur les informations fournies à l'OLAF par les États membres dans le cadre du groupe de travail «Cigarettes» (réunion annuelle organisée par l'OLAF avec les autorités des États membres de l'UE et de quelques pays hors UE), complétées par des rapports du secteur (à savoir des informations fournies par les quatre fabricants de produits du tabac avec lesquels l'Union a conclu des accords de coopération juridiquement contraignants et le rapport «KMPG Project Star»), les rapports sur le tabac de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), ainsi que l'analyse des menaces et des risques effectuée par EUROPOL et FRONTEX.

¹³ Joossens, p. 13.

consommation globale. Le «KPMG Project Star Report» de 2012¹⁴ a estimé que la consommation de cigarettes illicites était de 8,4 % en 2007, de 8,6 % en 2008, de 8,9 % en 2009, de 9,9 % en 2010, de 10,4 % en 2011 et de 11,1 % en 2012. Ces chiffres représentent une hausse de 30 % au cours des 6 dernières années.

Les saisies déclarées par les États membres confirment que les **cigarettes représentent clairement la majeure partie des saisies de produits du tabac**¹⁵, bien que quelques saisies importantes de tabac à rouler aient également été enregistrées. Les autres produits du tabac ne figurent pas en quantités notables dans les déclarations.

2.3. Pays tiers dont proviennent les produits illicites du tabac

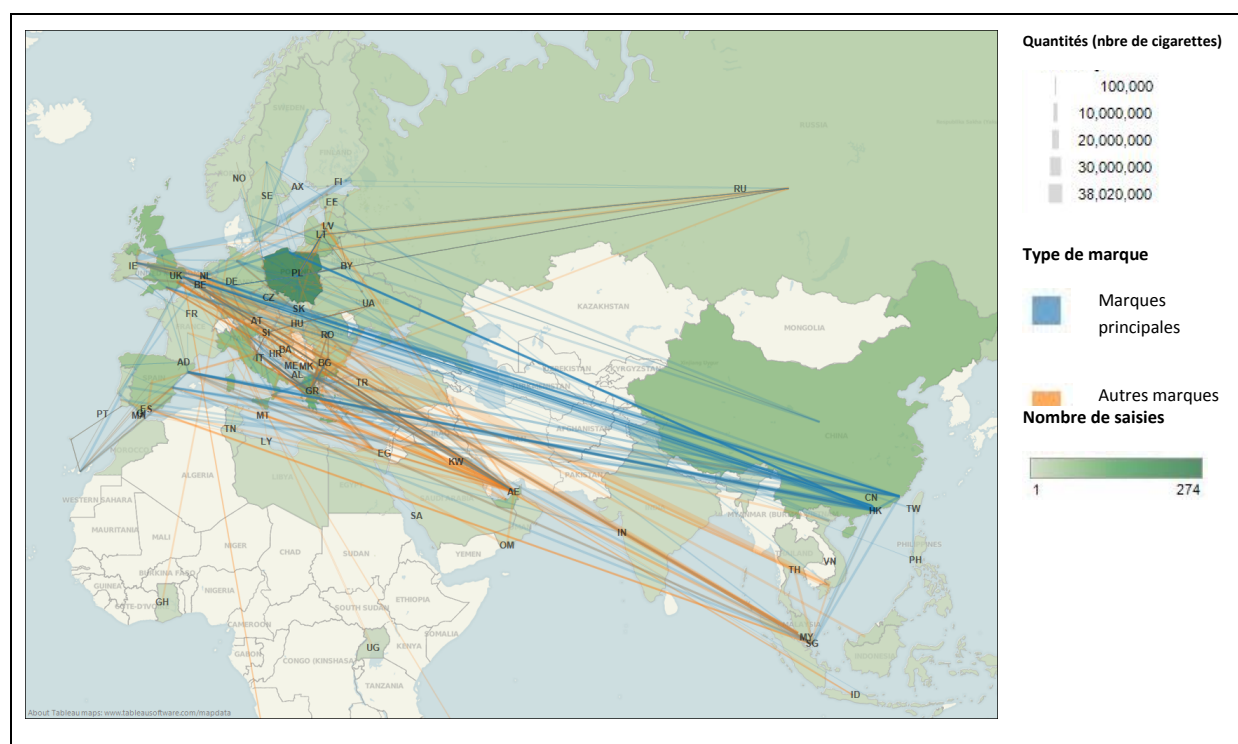
Selon les données disponibles, les **principaux pays de provenance** des produits du tabac de contrebande sont, par ordre d'importance: la Chine, les Émirats arabes unis (EAU)¹⁶, le Viêt Nam, la Malaisie, la Fédération de Russie, Singapour, la Biélorussie et l'Ukraine.

¹⁴ «KMPG Project Star Report 2012», commandé par Philip Morris International Management S.A., [http://www.pmi.com/eng/media_center/media_kit/Documents/Project Star 2012 Final Report.pdf](http://www.pmi.com/eng/media_center/media_kit/Documents/Project%20Star%202012%20Final%20Report.pdf).

¹⁵ Selon le dernier rapport 2011 de l'OMC sur les douanes et les produits du tabac, les cigarettes demeurent le principal défi au niveau mondial également.

¹⁶ En Chine, les ports de Shekou, Xiamen, Guang, Zho, Huang Pou, Ningbo et Yantian ont été les plus souvent signalés par les États membres; dans les EAU, les ports signalés sont ceux de Jebel Ali et Dubai

Graphique 1: Informations sur l'acheminement



La Chine demeure le pays d'origine de la majeure partie des cigarettes saisies. L'analyse des échantillons saisis montre qu'il s'agit essentiellement des cigarettes contrefaites. Les envois illicites saisis ont été soit expédiés directement vers des ports maritimes européens, soit transbordés via Singapour et la Malaisie, où le commerce illicite est aggravé par l'insuffisance des contrôles dans les zones franches.

Alors que les EAU semblaient par le passé jouer essentiellement un rôle de point de transbordement, les informations actuelles montrent clairement qu'ils sont désormais un lieu de production important pour les autres marques¹⁷, en particulier dans leurs zones franches.

La Grèce semble être une cible préférentielle pour l'entrée des envois provenant de Chine et des EAU.

Les envois sont souvent transbordés en Égypte, en Turquie et dans d'autres ports de la Méditerranée orientale.

Malgré les mesures déjà prises, la frontière orientale de l'Union demeure également la cible du commerce illicite, notamment la région baltique. Les principaux pays de provenance dans cette zone sont la Russie, l'Ukraine et, de manière croissante, la Biélorussie. Dans le cas de la Russie (ainsi que des EAU), la plupart des produits saisis sont authentiques. Cela signifie qu'ils sont produits légalement, mais en quantités excédant largement la demande locale dans les pays d'origine. Que les droits soient acquittés dans leur pays d'origine ou non, ces produits sont ensuite introduits en contrebande dans l'UE. L'analyse établie par FRONTEX confirme que la contrebande de cigarettes est l'un des problèmes majeurs en ce qui concerne la frontière orientale de l'UE, et indique qu'il existe une contrebande à grande échelle provenant des pays des Balkans occidentaux. Elle précise également que la contrebande de cigarettes entrave considérablement le travail des autorités frontalières aux frontières terrestres orientales,

¹⁷

Telles que Richman, Manchester, Marble, Gold Mount, Capital.

notamment aux frontières terrestres avec la Turquie et avec les pays des Balkans occidentaux¹⁸.

Le mode opératoire de la contrebande est très variable. Les marchandises arrivent par conteneurs maritimes, dans des véhicules routiers (camions, camionnettes, voitures), par voie maritime ou fluviale sur des bateaux de petite taille, par chemin de fer, ainsi que par fret aérien ou par la poste. L'entrée de produits du tabac dissimulés dans d'autres marchandises reste le mode opératoire le plus utilisé. La contrebande répétée concernant des quantités réduites (dite «contrebande de fourmis») est un problème majeur dans les régions frontalières. Il arrive que ce trafic soit bien organisé et que les petites quantités soient regroupées pour former des cargaisons plus volumineuses avant d'être transportées vers d'autres États membres pour la vente sur le marché illicite.

Il convient de souligner que la criminalité organisée joue un rôle important dans le commerce illicite, ce qui aggrave encore le problème¹⁹. Le commerce illicite du tabac étant une activité très lucrative et peu risquée, il est particulièrement attrayant pour les organisations criminelles qui ont la possibilité de blanchir les bénéfices conséquents résultant de ce commerce.

2.4. Production illicite dans l'Union

Il est probable que des quantités importantes de cigarettes soient aussi **produites illégalement dans l'UE**. Le nombre d'usines illégales recensées a connu une augmentation rapide: en 2011, les États membres ont découvert neuf usines illégales dont la capacité de production combinée a été estimée à plus de 9 millions de cigarettes par jour. En 2010, seulement cinq usines de ce type avaient été découvertes.

2.5. Marques saisies et lieux des saisies

La **part des autres marques par rapport aux marques principales²⁰ dans les saisies augmente de façon constante** et a atteint environ 58 % en 2011. Les mesures prises par les quatre principaux fabricants en application des accords de coopération, comme le suivi et la traçabilité des produits du tabac, les vérifications diligentes à l'égard des clients et la prévention du blanchiment de capitaux, ont clairement réduit de manière notable la présence des produits proposés par ces sociétés sur le marché illégal.

Pour certaines des **autres marques²¹** les quantités saisies pendant la période analysée ont été similaires à celles des marques principales ou **sont en forte augmentation²²**, ce qui montre clairement qu'elles sont bien implantées sur les marchés illégaux. Des quantités importantes de certaines autres marques²³ sont produites dans l'UE.

Une analyse de la typologie des lieux de saisie ou des modes de transport utilisés montre que, même si les **saisies réalisées dans les ports maritimes demeurent les plus importantes en termes de quantités**, celles effectuées à l'intérieur du territoire ont augmenté et atteignent également un niveau notable, tant par leur nombre que par les quantités saisies.

¹⁸ Voir par exemple la «*Eastern border Annual Overview, 2012*», http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf.

¹⁹ Voir également dans le rapport d'EUROPOL «*EU Organised Crime Threat Assessment OCTA 2011 Report*»: [http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_\(OCTA\)/OCTA_2011.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA_2011.pdf), p. 24 et 25.

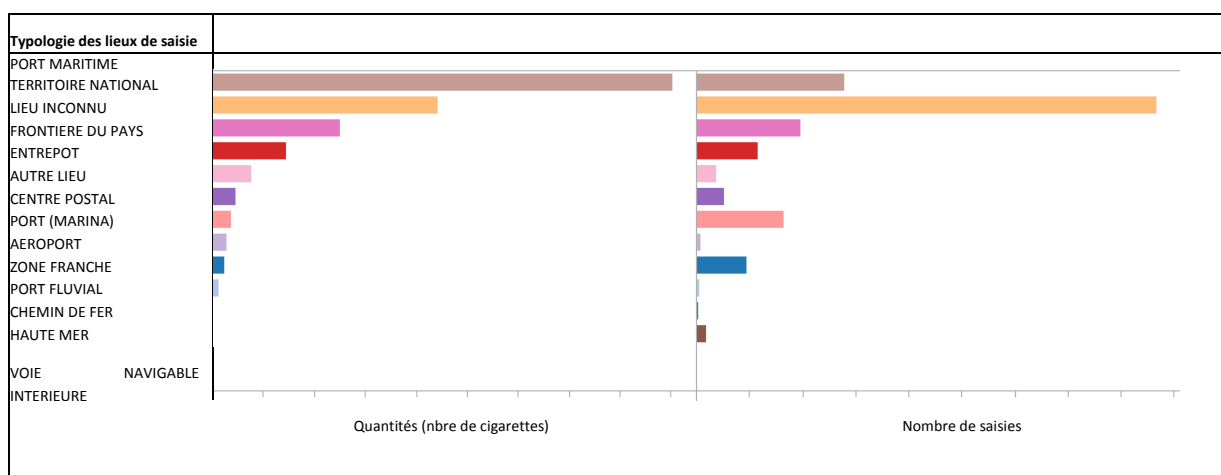
²⁰ Voir la note de bas de page n° 4.

²¹ Par exemple Jin Ling.

²² Par exemple Fest, Richman, Gold Mount.

²³ Par exemple Raquel, Gold Classic.

Graphique 2: Typologie des lieux de saisie



3. FACTEURS CONTRIBUANT AU COMMERCE ILLICITE

Le commerce des produits du tabac est complexe en raison de la multitude de règles et d'exigences qui lui sont applicables (par exemple différentes règles fiscales). Par conséquent, le traitement du commerce légal nécessite aussi bien l'application des procédures et règles douanières de base de l'Union que celle des procédures fiscales nationales complexes permettant de classer, d'évaluer et d'appliquer des taux d'imposition corrects. Le traitement du commerce illicite (incitations, dissuasions et contrôle) est donc une question complexe.

Le commerce illicite de cigarettes est **favorisé par quatre facteurs principaux**:

- 1) fortes incitations et vides juridiques conséquents;
- 2) mesures de contrôle de la chaîne d'approvisionnement mal adaptées à l'ampleur de la menace;
- 3) autorités de répression confrontées à certains défis généraux ou spécifiques;
- 4) faibles dissuasions: sanctions légères.

Pour qu'une stratégie soit efficace dans la lutte contre la contrebande de cigarettes, elle doit cibler simultanément les facteurs liés aux incitations, aux dissuasions et au contrôle.

3.1. De fortes incitations et des vides juridiques conséquents

Les produits du tabac sont généralement fortement taxés dans l'UE. Les droits à l'importation sont élevés, allant de 40 à 58 %²⁴. L'incidence fiscale totale (TVA comprise) se situe, pour les cigarettes ayant un prix moyen pondéré, entre 70,12 % du prix de vente au détail toutes taxes comprises («PVD TTC») (au Luxembourg) et 88,97 % (au Royaume-Uni).

Étant donné que bon nombre de ces facteurs varient d'un pays à l'autre, les produits du tabac présentent **des différences** notables **au niveau du prix** (payé par le consommateur final), tant à l'intérieur de l'Union que par comparaison avec les pays voisins. Dans le domaine des **droits d'accise** sur les cigarettes, l'écart entre les deux États membres qui appliquent les taxes les plus faibles et les plus élevées représente 206,41 EUR pour 1000 cigarettes, soit plus de 4 EUR par paquet de 20 cigarettes, ce qui, en raison d'une forte demande, encourage la

²⁴ Il existe environ 200 droits préférentiels et non préférentiels différents applicables aux produits du tabac.

distribution illégale dans les différentes juridictions fiscales de l'Union. Il existe le même type d'écart en matière de taux d'accise pour les autres produits du tabac.

Bien que les écarts de prix aient diminué entre les pays de l'Union, les prix pratiqués dans les pays situés à la frontière orientale demeurent jusqu'à huit fois plus bas. Les différences marquées entre les prix de vente au détail toutes taxes comprises ont fait naître un environnement favorable aux achats transfrontaliers axés uniquement sur les taxes ainsi qu'à la contrebande et à la fraude. Les achats transfrontaliers sont parfaitement légaux et constituent l'un des avantages du marché intérieur, à condition que les produits soient achetés par des particuliers pour leur consommation personnelle. La limite est toutefois tenue entre ces achats transfrontaliers et la «contrebande» intra-UE dans laquelle les particuliers achètent du tabac dans d'autres États membres prétendument pour leur consommation personnelle, alors qu'ils le vendent en réalité dans l'État membre de consommation sans verser de droits d'accise.

L'écart avec les pays tiers voisins en matière d'accises est encore plus marqué.

La **complexité des règles applicables** induit en outre des incitations à la pratique d'activités illégales. La législation fiscale relative aux produits du tabac est particulièrement complexe dans le contexte de l'Union, notamment en raison de son caractère essentiellement national. La définition des produits du tabac soumis à accise reste extrêmement complexe et le nombre de problèmes liés à la classification et à la définition s'accroît pour certains produits²⁵. En outre, il existe des vides juridiques et des «zones d'ombre»²⁶ entre la contrebande et l'importation licite de tabac (ainsi que d'alcool) dans le respect des seuils d'exonération à l'importation applicables aux voyageurs venant de pays tiers ou se déplaçant dans l'Union.

Les mesures actuelles visant à limiter la mise à la consommation de volumes importants/excessifs de produits du tabac juste avant une hausse des taxes («forestalling») ne sont pas non plus suffisantes. La création de stocks excessifs mis à la consommation avant une hausse des taxes occasionne une évasion fiscale conséquente et réduit les recettes perçues par les États membres.

Plus généralement, l'identification et la classification des produits du tabac (et de leur origine) peuvent être difficiles et nécessiter un équipement spécialisé ou une analyse de laboratoire.

Ces écarts et vides juridiques constituent une forte incitation économique à la contrebande et à d'autres formes de commerce illicite.

3.2. Les mesures de contrôle de la chaîne d'approvisionnement ne sont pas à la hauteur de la menace

Les criminels étant clairement incités à se livrer à un commerce illicite, les mesures visant au contrôle des chaînes d'approvisionnement du tabac par les autorités ou par les opérateurs économiques eux-mêmes sont largement insuffisantes.

En dehors des accords en vigueur avec les principaux fabricants, il n'existe pas, à ce jour, de dispositions juridiques au niveau de l'Union qui obligerait les opérateurs économiques prenant part à la chaîne d'approvisionnement du tabac à effectuer une vérification diligente au

²⁵ Comme le tabac brut, les cigarillos (marques comme «Next, Partner, Braniff, Skjold», etc.), le tabac DIET (tabac expansé à la glace sèche), le tabac pour pipe à eau, etc.

²⁶ Ces «zones d'ombre» concernent essentiellement la définition du terme «voyageurs» et de l'expression «entrant occasionnellement dans l'Union en provenance d'un pays tiers».

cours de leurs activités²⁷. Il n'existe pas non plus, à ce stade, d'obligation légale générale imposant aux producteurs ou importateurs de surveiller les mouvements des cigarettes et autres produits du tabac tout au long de leur chaîne d'approvisionnement (suivi). En l'absence de telles mesures, il est très difficile (voire impossible) pour les autorités de déterminer à quel stade est intervenu le détournement d'un produit vers le commerce illicite (traçabilité).

Vu le contexte des tendances et incitations exposé ci-dessus, les exigences actuellement imposées aux opérateurs économiques en matière de contrôle des chaînes d'approvisionnement doivent de toute évidence être considérées comme insuffisantes, en dépit de quelques avancées réalisées dans le domaine de la contrebande des marques principales.

3.3. Enjeux pour les autorités de répression

En matière de répression, les autorités douanières et fiscales sont les acteurs principaux de la lutte contre la contrebande en provenance de pays tiers. Les gardes-frontières et la police ont également un rôle à jouer. La police et les autorités fiscales – ainsi que, dans plusieurs États membres, les autorités douanières – sont des protagonistes majeurs de la lutte contre la production et la distribution illicites dans l'Union. Toutes les autorités concernées (autorités douanières et fiscales, police ou gardes—frontières) se heurtent à de nombreuses difficultés. Certaines sont d'ordre général (par exemple les problèmes liés à l'échange de données, à la gestion des risques et au ciblage) et d'autres sont spécifiquement liées au commerce illicite du tabac. En outre, il n'existe pas toujours, entre les autorités compétentes et les organes de l'Union, de mécanismes de coopération leur permettant collaborer efficacement, ce qui entrave l'effort global déployé.

3.3.1. Autorités douanières et fiscales

Les autorités douanières utilisent leur personnel, leurs systèmes informatiques et leurs procédures et équipements de contrôle pour détecter une multitude de trafics illicites internationaux de marchandises, parmi lesquelles figurent notamment les produits du tabac. L'UE étant une union douanière et disposant d'une base juridique commune, ses autorités douanières sont étroitement interconnectées par l'intermédiaire de systèmes informatiques partagés, de groupes d'experts mixtes et d'échanges de fonctionnaires²⁸. Les autorités fiscales de l'Union prennent également part à diverses formes de coopération administrative afin de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales dans l'Union. Une multitude de réseaux et systèmes informatiques gérés par la Commission favorisent la coopération entre les autorités dans le cadre de ce travail²⁹. Cette coopération comprend non seulement l'échange d'informations sur

²⁷ Par exemple, l'obligation d'identifier le client, de contrôler les ventes afin de s'assurer que les quantités sont proportionnées à la demande sur le marché auquel les produits sont destinés, de signaler aux autorités tout élément attestant qu'un client se livre à des activités illégales.

²⁸ Coopération douanière/assistance mutuelle sur la base du règlement (CE) n° 515/1997; infrastructures informatiques: AFIS (système d'information antifraude) et MAB (Mutual Assistance Broker); SID (système d'information douanier).

²⁹ Par exemple CRMS (système de gestion des risques en matière douanière) /RIF (formulaire d'information sur les risques) – article 13 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, JO L 302 du 19.10.1992, p. 1, et article 4 octies du règlement (CEE) n° 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, JO L 253 du 11.10.1993, p. 1; NSTI (nouveau système de transit informatisé) – article 353 du règlement (CEE) n° 2454/93; EMCS (système informatisé des mouvements et des contrôles des produits soumis à accises) – règlement (CE) n° 684/2009 de la Commission du 24 juillet 2009 mettant en œuvre la directive 2008/118/CE du Conseil en ce qui concerne les procédures informatisées applicables aux mouvements en suspension de droits de produits

les risques³⁰, mais aussi des réseaux transeuropéens visant à contrôler le mouvement des marchandises en suspension de droits de douane et autres taxes³¹. Tant les autorités douanières que les autorités fiscales sont néanmoins confrontées à un certain nombre de difficultés dans la lutte contre le commerce illicite du tabac à l'extérieur et à l'intérieur de l'Union.

3.3.1.1. Gestion des risques

Les autorités douanières ont développé, ces dernières années, un cadre commun de gestion des risques liés aux mouvements commerciaux de marchandises traversant la frontière extérieure de l'Union au sein de la chaîne d'approvisionnement. Comme souligné récemment dans la communication relative à la gestion des risques en matière douanière et à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement³², les autorités douanières de l'Union sont confrontées à plusieurs défis en ce qui concerne la mise en œuvre d'une gestion efficace des risques. Ces défis concernent principalement la qualité, la disponibilité et le partage des données nécessaires à une gestion des risques, un contrôle et des activités d'enquête efficaces.

La communication recense des problèmes spécifiques concernant les données fournies par les opérateurs économiques pour la réalisation d'analyses des risques ainsi que la capacité des autorités douanières de l'Union à utiliser et à partager les informations relatives au risque entre elles et avec d'autres autorités, et souligne la nécessité d'améliorer la coopération et le partage des données et des analyses avec les opérateurs économiques et les partenaires internationaux. Des propositions ont été faites concernant des mesures supplémentaires visant à renforcer la capacité des autorités douanières à gérer les risques dans la chaîne d'approvisionnement pour toutes les marchandises; elles portent notamment sur une plus grande convergence dans l'utilisation des informations, des sources de données, des outils et des méthodes employés par les douanes pour cerner les risques et analyser les mouvements commerciaux au sein de la chaîne d'approvisionnement. Leur mise en œuvre aura également une incidence significative sur la capacité des douanes de l'Union à combattre le problème de la contrebande de tabac.

3.3.1.2. Méthodes de contrôle, équipement, formation et outils informatiques

Le contrôle de certains types de contrebande, comme la dissimulation de tabac illicite dans des cargaisons légales ou dans des véhicules (particuliers ou utilitaires), est également entravé par l'absence d'équipement de contrôle adéquat comme les scanners et les chiens renifleurs. Tous les États membres ne disposent pas de tels équipements à un niveau suffisant pour protéger leurs frontières extérieures. Le degré et la qualité de la sensibilisation et de la formation des agents peuvent également avoir une incidence sur l'efficacité de la lutte contre la contrebande au plan national.

Dans le marché intérieur, la lutte contre la contrebande de cigarettes nécessite des réseaux nationaux d'équipes de détection intérieures ayant pour mission d'entraver et de démanteler l'approvisionnement et la distribution de tabac illicite dans le commerce de détail, les locaux professionnels ou les lieux privés, ce qui implique l'établissement d'unités de contrôle

soumis à accise, JO L 197 du 29.7.2009, p. 24; VIES (système d'échange d'informations en matière de TVA) – règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée, JO L 268 du 12.10.2010, p. 1; VIESCLO (bureau central de liaison du VIES).

³⁰ CRMS/RIF.

³¹ NSTI.

³² COM(2012) 793 du 8.1.2013.

mobiles (vérification de seconde ligne) et l'extension des contrôles aux postes de contrôle et aux marchés à l'intérieur des frontières. Tous les États membres n'ont pas mis cette pratique en œuvre.

S'il existe un certain nombre d'outils informatiques spécifiques pour soutenir la lutte contre le commerce illicite de cigarettes au niveau de l'Union, il apparaît également que certains de ces systèmes ne sont actuellement pas pleinement exploités. Par exemple, bien que le nouveau module de signalement CIGINFO du **système d'information antifraude (AFIS)** présente de nettes améliorations, certaines informations essentielles font toujours systématiquement défaut ou sont incomplètes, malgré les efforts déployés pour rationaliser et simplifier la notification des saisies par les États membres. Les informations sur les mouvements des produits du tabac (NSTI, EMCS) ne sont toujours pas non plus pleinement exploitées au moyen des nouvelles technologies telles que l'étude analytique des données.

3.3.2. Autres autorités de répression

Les services de police et de contrôle des frontières ont également un rôle à jouer dans la lutte contre les différentes formes de commerce illicite de produits du tabac. La responsabilité de la protection des frontières extérieures incombe aux États membres, sur la base d'un ensemble de règles et procédures européennes communes. Les États membres jouent un rôle déterminant dans la détection des produits du tabac illégalement transportés à travers la frontière verte de l'Union. Leurs autorités sont assistées, dans leur lutte contre la criminalité transfrontière, par FRONTEX³³. FRONTEX, entre autres tâches, effectue des analyses de risques, coordonne la coopération opérationnelle entre les États membres et élabore et gère des systèmes d'information permettant l'échange d'informations.

La lutte contre le commerce illicite des produits du tabac incombant principalement aux services de douane, le rôle des autorités de police varie d'un État membre à l'autre. La police joue toutefois un rôle essentiel dans la lutte contre la criminalité organisée et les délits associés, comme le blanchiment d'argent. L'Office européen de police (EUROPOL) soutient les services de police des États membres dans la lutte contre les formes graves de criminalité, en particulier la fabrication et la distribution illicites de produits du tabac dans l'Union, qui comprend la fraude organisée à la TVA. EUROJUST³⁴ appuie la coopération entre les autorités compétentes des États membres pour renforcer l'efficacité de leurs enquêtes et de leurs poursuites en cas d'infractions graves.

3.3.3. Collaboration entre les autorités compétentes et les acteurs de l'Union

Une politique efficace de lutte contre le commerce illicite de produits du tabac requiert une coopération ciblée entre les services de répression et d'enquête nationaux. La création de task forces spéciales, rassemblant des brigades douanières et financières, des services de police et tout autre service de répression s'est avérée fructueuse. Cette pratique n'est cependant pas très répandue dans l'Union européenne.

Il convient également d'améliorer, au niveau de l'Union, l'échange de renseignements et d'informations entre les différents organes de l'Union participant à la lutte contre la fraude douanière, la criminalité organisée et la criminalité transfrontière (OLAF, EUROPOL, EUROJUST et FRONTEX).

³³ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JO L 349 du 25.11.2004, p. 1.

³⁴ Décision 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002, JO L 63 du 6.3.2002, p. 1.

3.3.4. Corruption

Enfin, de nombreux dossiers et études de l'OLAF³⁵ ont montré que la **corruption** au sein des autorités de répression empêche de combattre efficacement le commerce illicite, en particulier lorsqu'elle affecte les autorités douanières³⁶. La corruption des fonctionnaires demeure en fait l'une des principales méthodes utilisées par les trafiquants pour couvrir leurs activités illégales.

3.3.5. Coopération internationale avec les autorités des pays tiers

Le problème du commerce illicite du tabac possède une dimension internationale importante. Les informations sur les risques, les tendances et les menaces doivent donner lieu, en particulier dans le cadre des enquêtes, à un degré élevé d'échange d'informations et de coopération avec les autorités des pays d'origine et de transit. La coopération entre l'Union européenne et les pays tiers est d'un niveau et d'une qualité très variables et est parfois très difficile. Grâce à des efforts conjoints, la coopération avec l'Ukraine et la Moldavie s'est améliorée ces deux dernières années, ce qui n'est pas le cas avec la Biélorussie. La coopération opérationnelle avec la Russie, la Chine et la Malaisie est bonne, mais des difficultés considérables subsistent en raison de l'ampleur du commerce illicite en provenance de ces pays. La coopération opérationnelle de Singapour et des Émirats arabes unis est insuffisante en ce qui concerne les zones franches situées dans ces pays. La corruption au sein des autorités de répression est également un grave problème dans les pays d'origine et de transit en dehors de l'Union européenne.

3.4. Faible dissuasion: les sanctions imposées par les États membres sont relativement légères

Malgré les incitations manifestes et les énormes profits tirés du commerce illicite, les **risques** encourus par les trafiquants dans l'Union européenne, et a fortiori dans les pays tiers, sont **relativement faibles**³⁷. Les sanctions infligées en cas de contrebande de cigarettes diffèrent largement selon les États membres, tant en ce qui concerne la nature de la sanction (administrative ou pénale) que la lourdeur des peines. Alors que dans l'un des États membres, les infractions les plus graves en la matière sont passibles d'une peine maximale d'un an d'emprisonnement, les coupables encourent jusqu'à dix ans de prison dans d'autres États membres. De même, le niveau des amendes varie considérablement. Cette énorme disparité dans les sanctions infligées permet aux trafiquants de choisir leurs points d'entrée dans l'Union en fonction du pays dans lequel les sanctions sont les plus clémentes.

4. L'APPROCHE A SUIVRE

Dans l'approche qu'il est proposé de suivre, des actions ont été recensées en vue de traiter tous les aspects du problème. Toutefois, afin de concentrer les ressources, qui sont limitées,

³⁵ Par exemple, *Study on Anti-corruption measures in EU border control*, Gounev, Philip/Dzhekov, Rositsa/Bezlov, Tihomir, 2012, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_anticorruption_measures_in_EU_border_control.pdf; Integrated Report on Pricing Policies and Tobacco Control (étude réalisée pour la Commission européenne au titre du septième programme-cadre), Currie, Townsend, Leon Roux, Godfrey, Gallus, Gilmore, Levy, Nguyen, Rosenqvist, Clancy, 2012.

³⁶ Rapport final de l'étude *Examining the links between organised crime and corruption*, Philip Gounev et Tihomir Bezlov, Centre for the Study of Democracy, 2010, pp. 96-97, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf.

³⁷ Certains pays limitrophes ont, de façon inquiétante, dépénalisé récemment la contrebande de cigarettes.

l'accent est mis sur les mesures qui devraient avoir les effets les plus immédiats, à savoir une sécurisation plus efficace de la chaîne d'approvisionnement et le renforcement de la répression. Les actions liées aux mesures suivantes sont énumérées dans le plan d'action joint à la présente communication.

4.1. Mesures destinées à réduire les incitations

La possibilité d'harmoniser les droits d'accises dans l'Union, et a fortiori avec les pays voisins, est actuellement limitée. Il est cependant possible, tout en poursuivant cette idée à plus long terme dans l'Union et avec les voisins orientaux en particulier, de prendre, dès maintenant et à court terme, d'autres mesures afin de réduire les incitations et les vides juridiques.

Par exemple, la **définition du tabac soumis à accises**, qui reste hautement complexe, pourrait être simplifiée si elle était alignée sur les définitions appliquées dans le domaine douanier. Une définition précise des produits soumis à accises, fondée sur des critères objectifs, est une condition indispensable à la réduction de la charge administrative pour les opérateurs économiques et les autorités fiscales, qui réduirait ainsi les vides juridiques et garantirait un plus grand respect de la législation sur les accises.

En ce qui concerne la **zone grise entre la contrebande et les importations légitimes** par les voyageurs, la Commission envisage d'élaborer des lignes directrices techniques afin d'aider les États membres à recourir à des critères objectifs lorsqu'ils appliquent les seuils d'exonération pour les voyageurs.

S'agissant du «**forestalling**», il convient d'examiner si des règles de base communes sur les mesures «anti-forestalling» pourraient limiter l'évasion fiscale tout en évitant les distorsions de la concurrence entre des opérateurs économiques établis dans des États membres différents. Les mesures anti-forestalling sont liées à la preuve de paiement des droits d'accises. Les opérateurs de confiance qui ont conclu des accords garantissant des normes de conformité plus élevées devraient avoir la possibilité de bénéficier de périodes transitoires plus longues pour prouver le paiement des droits d'accises.

Il **convient de réduire les incitations** non seulement pour les trafiquants, mais aussi **pour les consommateurs**. Afin de dissuader les citoyens d'acheter des cigarettes et autres produits du tabac illicites, il faudrait mieux informer le public sur les effets négatifs du commerce illicite, en particulier son incidence sur les finances publiques et l'implication de la criminalité organisée, ainsi que sur la non-conformité des produits illicites avec la législation de l'Union relative aux produits du tabac, par exemple avec les dispositions concernant les ingrédients et l'apposition obligatoire de mises en garde relatives à la santé sur l'emballage.

La Commission va

- examiner comment simplifier l'application des règles en matière d'accises, par exemple par des lignes directrices techniques;
- étudier la possibilité de limiter l'évasion fiscale en introduisant des règles de base communes sur les mesures «anti-forestalling»;
- étendre les actions ciblées existantes, en coopération avec les États membres intéressés qui le souhaitent, afin de sensibiliser le public au préjudice causé par la consommation de produits du tabac illicites et aux risques spécifiques qui en découlent.

4.2. Mesures destinées à sécuriser la chaîne d'approvisionnement

En tant que toute première mesure destinée à mieux sécuriser les chaînes d'approvisionnement du tabac, l'Union et les États membres ont un intérêt commun à **signer, ratifier et mettre efficacement en œuvre le protocole de la CCLAT** (convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac), y compris les dispositions relatives à l'octroi de licences pour le matériel de fabrication, à la vérification diligente et aux zones franches situées sur le territoire de l'Union européenne.

Le protocole fait surtout obligation aux parties d'établir un **système de suivi et de traçabilité** pour tous les produits du tabac fabriqués ou importés sur leur territoire (article 8)³⁸. Ce système consiste essentiellement à apposer des marques d'identification uniques, qui aideront à déterminer l'origine des produits et le point où intervient leur détournement vers le commerce illicite. Il permettra la surveillance et le contrôle du mouvement des produits du tabac et de leur statut juridique par les autorités compétentes des parties (c'est-à-dire des États membres et de la Commission européenne) et comprendra également un échange d'informations avec les partenaires internationaux par l'intermédiaire du point focal mondial pour l'échange d'informations situé au Secrétariat général de la CCLAT de l'OMS. Ce système de suivi et de traçabilité améliorera considérablement le contrôle de la chaîne d'approvisionnement et renforcera les mesures actuellement appliquées au mouvement des produits soumis à accises au sein de l'Union (EMCS pour les produits UE ou NSTI pour les produits non UE).

Les éléments fondamentaux des systèmes nationaux de suivi et de traçabilité devraient être déterminés au niveau de l'Union afin que soient évitées les distorsions sur le marché intérieur de l'Union des produits du tabac. L'adoption de la récente proposition de la Commission concernant une nouvelle directive sur les produits du tabac (DPT) permettrait d'atteindre cet objectif³⁹. Afin d'assurer une entière traçabilité des produits du tabac et de garantir que seuls les produits conformes se trouvent sur le marché de l'Union, la proposition (article 14) prévoit des mesures de suivi et de traçabilité à partir des paquets pour les produits du tabac tout au long de la chaîne d'approvisionnement (à l'exclusion de la vente au détail). La proposition prévoit que les fabricants de tabac passent, avec des tiers indépendants, des marchés prévoyant des capacités de stockage de données pour un tel système, de façon à garantir une transparence complète ainsi qu'un accès permanent des autorités des États membres et de la Commission aux données.

La proposition prévoit en outre l'apposition, sur tous les produits du tabac, d'un élément de sécurité qui aide les consommateurs et les autorités à distinguer les produits authentiques des contrefaçons.

La proposition de la Commission concernant une nouvelle directive sur les produits du tabac contient donc, en son article 14, des dispositions sur le suivi et la traçabilité qui sont pleinement conformes au protocole de la CCLAT en ce qui concerne le commerce des produits du tabac dans l'Union.

La Commission proposera des mesures visant à:

³⁸ Les parties sont tenues d'instaurer cette obligation dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du protocole pour les cigarettes, et dans un délai de dix ans pour les autres produits du tabac (article 8, paragraphe 3).

³⁹ COM(2012) 788 final du 19.12.2012, proposition de directive relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente du tabac et de ses produits.

- promouvoir la signature, la ratification et l'application du protocole de la CCLAT au niveau de l'Union;

- assurer le respect des dispositions du protocole en ce qui concerne les domaines relevant des compétences de l'Union.

Le Parlement européen et le Conseil devraient adopter dès que possible la proposition de la Commission relative à une nouvelle directive sur les produits du tabac, y compris les mesures proposées concernant le suivi et la traçabilité.

4.3. Mesures destinées à renforcer la répression

4.3.1. Aider les autorités de répression à surmonter les difficultés auxquelles elles sont confrontées

4.3.1.1. Gestion des risques

La mise en œuvre des mesures répertoriées dans la communication relative à la gestion des risques en matière douanière, notamment en ce qui concerne la qualité des données à fournir par les opérateurs économiques ainsi que l'accessibilité et le partage de ces données à des fins de gestion des risques, permettra la mise en place d'un cadre plus solide, plus cohérent et mieux coordonné en matière de gestion des risques et pourrait contribuer à un meilleur ciblage des transactions suspectes (y compris celles ayant pour objet les produits du tabac). Le **partage des informations analytiques avec les bureaux de douane et les autres intervenants de l'Union participant** à la lutte contre le commerce international illicite renforcera la capacité des autorités opérationnelles. Ce cadre amélioré contribuera de manière appréciable à la lutte contre toutes les formes de commerce illicite, notamment la contrebande de tabac.

4.3.1.2. Mesures opérationnelles

Les mesures opérationnelles mises en œuvre au titre du plan d'action le long de la frontière orientale donnent déjà des résultats prometteurs et doivent être poursuivies dans le cadre de la présente stratégie. La contrebande de cigarettes compte au nombre des domaines prioritaires de contrôle (DPC) définis pour 2013 au titre du cadre de gestion des risques en matière douanière de l'UE afin de garantir, au niveau de l'Union, des contrôles coordonnés plus intensifs fondés sur les risques⁴⁰. Le DCP est complété par une opération douanière conjointe (ODC) régionale organisée par la Commission et les autorités douanières roumaines, avec la participation de l'Ukraine et de la Moldavie. À la lumière des résultats obtenus, des recommandations spécifiques seront définies et mises en œuvre en vue de renforcer de manière systématique la capacité de l'Union de recenser et de cibler les risques communs dans le secteur des cigarettes. Si l'analyse finale des résultats est positive, il pourrait également être recommandé d'**organiser de nouvelles mesures ciblées dans le domaine du commerce illicite du tabac**, en tenant particulièrement compte, le cas échéant, des transactions à haut risque comme les envois en provenance des principaux pays sources, tels que les Émirats arabes unis, ou des pôles de risque bien établis.

⁴⁰ Règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, articles 4 octies à 4 undecies.

Il convient de remédier aux **faiblesses** décelées par le groupe «Coopération douanière» (GCD) du Conseil⁴¹ **dans les opérations douanières conjointes** et d'améliorer le partage des informations dans le cadre de ces opérations.

Les informations relatives à l'origine géographique des lots de tabac illicites pourraient être améliorées par la réalisation d'une **analyse technique sur des échantillons** de produits saisis dans les États membres.

4.3.1.3. Outils et équipements informatiques

Les États membres devraient être encouragés à exploiter pleinement le potentiel des **outils informatiques existants, comme le système CIGINFO**. Dans le même temps, la Commission s'attachera à fournir un meilleur retour d'information sur les résultats des analyses auxquelles elle soumet les produits saisis. La Commission et les autorités des États membres pourraient étudier la possibilité d'utiliser les données du service «Container Status Message» pour repérer les envois douteux en rapport avec la contrebande de cigarettes. Seront également examinées les possibilités d'utiliser plus efficacement d'autres équipements tels que les infrastructures liées aux **systèmes automatisés de reconnaissance des plaques minéralogiques et des marques d'identification des conteneurs** (en partageant les informations obtenues grâce à ces équipements au niveau régional ou au niveau de l'UE).

Il convient par ailleurs d'étudier la possibilité d'exploiter le système ATIS⁴² pour dégager des tendances sur la base des résultats de l'analyse des données, afin d'assister les États membres dans leurs efforts visant à mieux cibler le risque opérationnel. Un exercice similaire pourrait également être envisagé sur la base des transactions enregistrées dans le système d'informatisation des mouvements et des contrôles des produits soumis à accises (EMCS).

Les Fonds structurels de l'UE pourraient, à l'avenir, apporter un plus grand soutien à la **modernisation des douanes**, notamment en ce qui concerne les infrastructures et les équipements, si les États membres étaient sensibilisés à l'importance de cet objectif et lui accordaient un rang prioritaire dans leur enveloppe nationale.

4.3.1.4. Coopération entre les autorités de l'Union

En plus des mesures spécifiques prévues dans la communication relative à la gestion des risques, qui visent à améliorer le partage des informations sur les risques et à exploiter davantage les données relatives à la chaîne d'approvisionnement grâce au développement de méthodes et d'instruments communs de gestion des risques au niveau de l'Union, la réforme de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) devrait ouvrir la voie à une meilleure coopération entre l'OLAF, EUROPOL, EUROJUST et FRONTEX dans le contexte des enquêtes⁴³. L'accord auquel sont parvenus les différents acteurs doit encore être formalisé. La proposition de réforme d'EUROPOL⁴⁴ a également préparé le terrain en vue d'une intensification de l'échange d'informations dans le cadre des enquêtes.

Le partage d'informations et de renseignements entre les différentes autorités participant à la protection des frontières extérieures contribue à prévenir et à combattre ce type particulier de

⁴¹ DOC 9947/4/11 LIMITE ENFOCUSTOMS 38 REV, groupe de projet 4.6. du 4^e plan d'action de la stratégie de 2009 en matière de coopération douanière (doc. 15198/09 ENFOCUSTOM 118 ENFOPOL 272).

⁴² Le système d'information antifraude pour le transit est une application d'AFIS, voir la note de bas de page 28.

⁴³ COM(2011) 135 final.

⁴⁴ COM(2013) 173 final.

criminalité transfrontière. Il importe dès lors que l'OLAF et FRONTEX partagent les renseignements obtenus dans le cadre du système EUROSUR au niveau de l'Union et que les autorités douanières participent à cet échange et intègrent dans le système EUROSUR⁴⁵ les informations recueillies au niveau national.

4.3.1.5. Problèmes spécifiques

Le problème à la fois grave et spécifique que présente la **Grèce**, en tant que point d'entrée important, sera abordé dans le contexte de la «task force pour la Grèce»⁴⁶ et de l'assistance technique fournie en faveur de la réforme du Secrétariat général des recettes publiques.

La Commission va

- organiser de nouvelles ciblées, dans l'Union comme dans les pays tiers, en recourant aux instruments existants les plus appropriés tels que les DCP et les ODC au niveau régional et/ou international;
- remédier aux faiblesses constatées à l'occasion des opérations douanières conjointes;
- poursuivre ses travaux relatifs aux méthodes scientifiques de recherche et d'analyse pouvant être employées dans le cadre de la lutte contre le commerce illicite du tabac;
- améliorer son retour d'information aux États membres en ce qui concerne l'analyse des produits saisis;
- proposer des mesures destinées à relier et à rassembler, au niveau central, les informations provenant des systèmes automatisés de reconnaissance des plaques minéralogiques et des marques d'identification des conteneurs, afin de mettre ces informations à la disposition des autres États membres;
- fournir aux autorités douanières des États membres une assistance supplémentaire pour les aider à répertorier les programmes existants et futurs afin de soutenir et de moderniser les services douaniers de l'Union sur les plans des **infrastructures, des équipements** (y compris pour les laboratoires douaniers), des systèmes et des services;
- faciliter l'accès des États membres aux instruments et programmes de financement actuels et futurs;
- répondre aux problèmes spécifiques qui se posent en Grèce au moyen de mesures appropriées dans le cadre de la «task force pour la Grèce».

La Commission et les États membres devraient

- sur la base des résultats du DCP, formuler et mettre en œuvre des recommandations en vue de renforcer la capacité de l'Union à repérer les opérations de contrebande de cigarettes.

Le Parlement européen et le Conseil devraient adopter

- le nouveau règlement relatif à l'OLAF, et ce dans les meilleurs délais;
- la proposition de la Commission en vue de la réforme d'EUROPOL.

⁴⁵ Document de travail des services de la Commission intitulé «Determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establishment» [SEC(2011)145 final].

⁴⁶ Il conviendra notamment de financer des équipements douaniers supplémentaires dans le cadre des projets Hercule II et Hercule III, ainsi que de coopérer avec les autorités nationales grecques pour recenser et éliminer les faiblesses existant au niveau des contrôles.

Les États membres devraient améliorer la présentation de rapports dans le cadre du système CIGINFO.

4.3.1.6. Partage de compétences et de meilleures pratiques

À titre de mesure générale, il est essentiel **d'optimiser et de coordonner les ressources disponibles** au niveau national et au niveau de l'Union afin de renforcer les aptitudes et les capacités de répression. Particulièrement dans le domaine de la contrebande internationale de cigarettes, le succès des stratégies nationales a contribué à réduire le commerce illicite dans de nombreux États membres.

Le **partage d'expérience et de compétences** peut créer des synergies importantes et permettre de déterminer les technologies et les méthodes les plus récentes et les plus efficaces sur le plan de la prévention comme sur celui de la détection. Ce partage de compétences, ainsi que le projet de mise en commun des ressources, sont des objectifs essentiels des futurs programmes Douane et FISCALIS 2020⁴⁷. Une partie du soutien peut également être apportée dans le cadre de la lutte contre la fraude au moyen du programme Hercule III. La lutte contre les activités criminelles transfrontières peut en outre bénéficier d'un soutien de l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières extérieures et à la politique commune des visas créé dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure⁴⁸.

Le groupe de travail «Coopération douanière» du Conseil a entrepris des travaux en vue de la **mise en commun des pratiques nationales en matière de lutte contre la criminalité douanière (principalement la contrebande)**. Un groupe spécifique s'efforce d'améliorer les possibilités de lutte contre la menace que constitue la grande criminalité organisée dans le domaine de la contrebande de tabac, en recourant à de nouvelles formes de coopération et techniques d'enquête⁴⁹.

On pourrait également envisager une approche coordonnée en vue de l'organisation de **formations**, à l'intention du personnel des différents services de répression, sur les spécificités du commerce des produits du tabac qui, même sous sa forme licite, est extrêmement complexe. Il serait aussi possible de mettre en place, au niveau de l'Union, des mesures spécifiques et un partage d'expérience dans le domaine de la **lutte contre la corruption**. Dans cette optique, la Commission devrait aider les États membres à organiser des échanges de personnel entre les autorités nationales compétentes en matière de lutte contre la contrebande.

La Commission va

- élaborer, en collaboration avec les États membres, CEPOL et (par la suite) EUROPOL, un module de formation spécialisé à l'intention des autorités de répression;
- aider les États membres à garantir la mise en commun des meilleures pratiques dans le domaine de la lutte contre la criminalité douanière et contre la corruption, notamment en leur accordant, au titre du programme Hercule, un soutien financier en faveur des échanges de personnel.

⁴⁷ COM(2012) 464 final et COM(2012) 465 final.

⁴⁸ COM(2011) 750 final.

⁴⁹ Groupe de projet responsable de l'action 5.1: «Améliorer les possibilités de lutte contre la grande criminalité organisée dans le domaine de la contrebande de tabac, en recourant à de nouvelles formes de coopération et de techniques d'enquête».

4.3.2. *Renforcer la coopération avec les principaux pays d'origine et de transit*

Il importe que les principaux pays d'origine et de transit mettent en commun les informations dont ils disposent concernant leur production et distribution de cigarettes, les évaluations de la menace auxquelles ils ont procédé et les informations relatives à la criminalité organisée, et qu'ils coopèrent et apportent leur aide lors des enquêtes.

À cette fin, l'Union doit tirer davantage parti des cadres de coopération existant avec la Chine, comme celui créé au titre de l'Accord de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière (CCMAA)⁵⁰, et évoquer le problème dans ce contexte. L'Union devrait également tirer pleinement parti des accords d'association actuels et futurs avec les pays visés par la politique européenne de voisinage et des accords d'association passés avec les pays des Balkans occidentaux. Le problème devrait donc être évoqué de manière systématique lors des réunions ministérielles compétentes organisées dans le cadre de la politique de voisinage et lors des séminaires à haut niveau sur la coopération douanière. Il convient de prendre des mesures pour encourager l'adoption, dans le cadre d'enceintes multilatérales existantes ou nouvelles, d'approches harmonisées en faveur de la convergence des structures et des taux des accises entre pays partenaires voisins, afin de réduire au minimum les incitations à la contrebande résultant des disparités entre les différents pays.

Il convient de poursuivre la mise en œuvre des cadres stratégiques de coopération douanière avec la Russie, l'Ukraine et la Moldavie, et notamment de créer des mécanismes permettant d'examiner les possibilités de coopérer en matière de lutte contre la fraude douanière, y compris, le cas échéant, dans le cadre d'actions conjointes, ainsi que de mettre en place un cadre similaire avec la Biélorussie. Les négociations relatives aux dispositifs de coopération administrative entre l'OLAF et les douanes ukrainiennes et moldaves devraient être achevées pour juin 2013 et des négociations devraient être entamées avec la Russie et la Biélorussie.

Bien qu'il n'existe pas de cadre bilatéral de coopération avec les EAU, l'Union européenne doit non seulement renforcer les contrôles auxquels elle soumet les envois en provenance des EAU et organiser des opérations ciblées, mais aussi rechercher une solution au niveau politique.

L'Union devrait également continuer à fournir une assistance technique et financière aux pays visés par la politique européenne de voisinage, aux pays des Balkans occidentaux et à la Turquie, afin de lutter contre le commerce illicite et la corruption au sein des services douaniers et des autres autorités de répression.

Les accords de partenariat et de coopération avec le Viêt Nam, la Malaisie et Singapour⁵¹ devraient servir de base à une coopération renforcée en matière de lutte contre la criminalité organisée. Les dispositions antifraude prévues dans les accords de libre-échange (ALE) avec ces pays doivent être utilisées pour renforcer la coopération en matière douanière. L'inclusion de dispositions antifraude de ce type sera proposée de manière systématique dans tous les accords internationaux de commerce et/ou de coopération qui seront conclus par l'UE.

L'entrée en vigueur et la **mise en œuvre du protocole de la CCLAT (OMS)** vont, au niveau mondial également, conférer une nouvelle dimension à la lutte contre le commerce illicite,

⁵⁰ JO L 375 du 23.12.2004, p. 20.

⁵¹ L'accord de partenariat et de coopération avec le Viêt Nam a été signé en juin 2012 et les négociations avec Singapour et la Malaisie sont en bonne voie. Les négociations en vue de l'accord de libre-échange (ALE) avec Singapour se sont achevées en décembre 2012. Des négociations similaires entamées avec les autres pays sont encore en cours.

grâce non seulement au système de suivi et de traçabilité et au point focal mondial pour l'échange d'informations situé au secrétariat de la convention, mais aussi à un renforcement de la coopération judiciaire en matière pénale et de l'assistance juridique mutuelle. Outre l'OMS, l'OMD et Interpol peuvent eux aussi jouer un rôle important en encourageant leurs membres à ratifier et à mettre en œuvre le protocole de la CCLAT et à prendre des mesures efficaces sur la base dudit protocole.

La Commission va

- intensifier ses travaux avec la Chine, les pays visés par la politique européenne de voisinage, la Russie, les pays des Balkans occidentaux et la Turquie dans les domaines de la coopération douanière et de la lutte contre la contrebande de cigarettes;
- examiner l'opportunité de détacher un plus grand nombre d'officiers de liaison de l'Union vers les pays d'origine et de transit importants;
- proposer l'inclusion systématique de dispositions antifraude dans les mandats de négociation confiés en vue de la signature d'accords internationaux dans les domaines concernés;
- encourager la signature, la ratification et la mise en œuvre du protocole de la CCLAT, notamment par les principaux pays d'origine, notamment en veillant à coopérer étroitement avec l'OMD et en renforçant la coopération avec Interpol, mais aussi en accordant un soutien financier et une assistance technique au secrétariat de la CCLAT de l'OMS et aux pays tiers.

Au niveau de l'Union, la Commission et le service européen pour l'action extérieure (SEAE) soulèveront systématiquement le problème du trafic illicite de tabac avec les principaux pays d'origine et de transit, et en particulier avec les EAU. La Commission proposera des plans d'action conjoints entre l'Union et les principaux pays d'origine.

La Commission assurera la coopération avec le point focal mondial pour l'échange d'informations situé au secrétariat de la convention de la CCLAT de l'OMS, et les États membres sont encouragés à faire de même.

4.4. Renforcement des sanctions

En ce qui concerne les mesures de dissuasion, il est nécessaire, pour parvenir à réduire le commerce illicite du tabac, de mettre en place dans l'Union des sanctions efficaces et dissuasives, et notamment des sanctions pénales. La Commission va faire réaliser une étude externe sur les sanctions spécifiques prévues par les États membres en cas de commerce illicite des produits du tabac, notamment la contrebande, et sur leur application par les tribunaux.

Plusieurs initiatives existantes, plus générales, offrent déjà la possibilité de renforcer les mesures de dissuasion visant le commerce illicite du tabac. Ainsi, les dispositions du protocole de la CCLAT récemment adopté sous les auspices de l'OMS imposent aux parties contractantes d'adopter des mesures, notamment législatives, visant à faire en sorte qu'une liste de comportements donnés soient considérés comme illicites au regard du droit national et que les personnes tenues responsables du comportement illicite soient soumises à des sanctions, pénales ou non, qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives. Il est en outre prévu, dans le cadre de l'étude envisagée, de contrôler le respect du protocole de la CCLAT et, à la lumière des résultats, la Commission étudiera la possibilité de proposer des mesures législatives.

Par ailleurs, la Commission a déjà proposé, en juillet 2012, l'adoption d'une directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (la «directive PIF»)⁵², qui vise à harmoniser la définition des infractions, le niveau des sanctions minimales et maximales, ainsi que les délais de prescription, lesquels varient encore d'un État membre à l'autre. Si la directive obtient l'appui des États membres, elle pourrait contribuer aux efforts entrepris pour lutter contre le problème de l'hétérogénéité des sanctions dans les États membres. En outre, la Commission proposera, en 2013, un rapprochement des définitions des infractions douanières et des sanctions non pénales.

La Commission va

- faire réaliser une étude externe concernant les sanctions en vigueur dans les États membres, qui aura également pour objectif d'analyser les transpositions du protocole de la CCLAT;
- présenter une proposition visant au rapprochement des définitions des infractions douanières et des sanctions non pénales.

5. CONCLUSION

La lutte contre le commerce illicite des produits du tabac nécessite à la fois un engagement politique et des mesures concrètes afin de protéger les intérêts financiers de l'UE et des États membres, de combattre la criminalité transfrontière et de protéger les citoyens contre les produits non conformes à la législation en matière de lutte antitabac.

Certaines mesures et initiatives ont été adoptées et sont déjà mises en œuvre. D'autres sont en préparation, et d'autres encore doivent être renforcées. Il convient avant tout de souligner que la contrebande de tabac est un problème complexe qui se pose à l'échelle mondiale. La seule façon d'obtenir des résultats concrets est d'adopter une approche globale, non seulement du point de vue géographique, mais aussi sur le plan des règles, des ressources et des procédures utilisées pour couvrir à la fois la demande, l'offre, le contrôle et la répression.

La mise en œuvre de la stratégie présentée dans la présente communication, ainsi que des mesures et actions connexes prévues dans le plan d'action qui l'accompagne, permettrait de combattre les problèmes et facteurs répertoriés et, partant, d'intensifier la lutte contre le commerce illicite dans l'Union et d'appuyer la mise en œuvre des mesures et politiques existantes.

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à examiner les mesures proposées dans la présente communication et le plan d'action connexe, et à apporter leur soutien à la Commission et aux États membres pour leur mise en œuvre. La Commission suivra de près la mise en œuvre du plan d'action, qui devrait s'achever fin 2015, et notamment ses effets sur les différentes causes du problème, et élaborera un rapport à ce sujet trois ans après la publication de la présente communication.

⁵²

COM(2012) 363 final, 2012/0193 (COD), proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.