



Rapport mondial 2023

Progrès réalisés dans la
mise en œuvre du protocole
pour éliminer le commerce
illicite des produits du tabac

Résumé d'orientation



FCTC

CONVENTION-CADRE DE L'OMS
POUR LA LUTTE ANTITABAC

S E C R É T A R I A T

Rapport mondial 2023
sur les progrès réalisés dans la mise
en œuvre du protocole pour éliminer le
commerce illicite des produits du tabac
Résumé d'orientation



FCTC

CONVENTION-CADRE DE L'OMS
POUR LA LUTTE ANTITABAC

S E C R É T A R I A T

Remerciements

Le présent rapport a été élaboré par le Secrétariat de la Convention, qui assure le secrétariat de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac et du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac. Le Dr Tibor Szilagyi, Chef d'équipe, Notification et gestion des connaissances, a dirigé l'ensemble des travaux d'analyse des données et d'élaboration du rapport. Le rapport a bénéficié des conseils et des contributions de la Dre Adriana Blanco Marquizo, Cheffe du Secrétariat de la Convention. Mohammad Ehteshamul Hoque, Administrateur technique, Notification et gestion des connaissances, a rédigé le rapport. Hanna Ollila et Rosanna Ojala, du Pôle de connaissances sur la surveillance, ont contribué à l'analyse des données. Nous tenons à remercier tout particulièrement pour leurs contributions Sara Hitchman, Kelvin Khaw Chuan Heng, Kathleen Lannan, Leticia Martínez López et Rodrigo Santos Feijo. Nous remercions chaleureusement toutes ces personnes pour leurs contributions.

Résumé d'orientation

Le Secrétariat de la Convention, qui assure le secrétariat de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (Convention-cadre de l'OMS) et du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, a mené le cycle de notification 2023 pour le Protocole conformément à la décision FCTC/MOP1(10) entre janvier et mars 2023, en même temps que le cycle de notification de la Convention-cadre de l'OMS. Sur les 62 Parties au Protocole tenues de présenter un rapport au cours du cycle 2023, 53 (85 %) ont officiellement soumis un rapport sur la mise en œuvre.

Le Rapport mondial 2023 sur la mise en œuvre du Protocole visant à éliminer le commerce illicite des produits du tabac a été rédigé sur la base des rapports soumis par les Parties conformément à l'article 32 du Protocole, y compris des études de cas et des exemples tirés des soumissions des Parties.

L'état d'avancement de la mise en œuvre du Protocole a été évalué sur la base des indicateurs clés correspondant à chaque article important. L'article 16 (Poursuites judiciaires et sanctions), l'article 10 (Mesures de sécurité et mesures préventives), l'article 15 (Responsabilité des personnes morales), l'article 14 (Actes illicites, infractions pénales comprises) et l'article 17 (Recouvrement après saisie) sont les articles pour lesquels les Parties ont fait état des progrès les plus importants. En ce qui concerne la mise en œuvre des prescriptions assorties de délais

au titre de l'article 8 (Suivi et traçabilité), 35 Parties (57 %) ont informé le Secrétariat de la Convention de l'instauration d'un système de suivi et de traçabilité. Un taux de mise en œuvre plus faible a été enregistré pour les mesures liées aux articles de la partie V du Protocole (Coopération internationale), par exemple les articles 30 (Extradition), 31 (Mesures visant à assurer l'extradition), 29 (Entraide judiciaire) et 23 (Assistance et coopération : formation, assistance technique et coopération dans les domaines scientifique, technique et technologique).

Les taux de mise en œuvre des différents articles varient d'un article à l'autre et sont analysés en détail dans le présent rapport. Les paragraphes suivants présentent un résumé des principaux points.

Article 5 (Protection des données à caractère personnel) – La plupart des Parties ont communiqué des informations sur leur législation en vigueur pour ce qui avait trait à la protection des données à caractère personnel, dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole. Quelques Parties ont signalé avoir mis en place des règlements en matière de protection des données depuis la présentation de leur rapport précédent. D'autres Parties ont indiqué mener des efforts en vue d'élaborer des règlements analogues en matière de protection des données. Cependant, neuf Parties ont déclaré qu'il n'existe aucun règlement spécifique sur la protection des données à caractère personnel dans leur juridiction.



Article 6 (Licence, autorisation ou système de contrôle équivalent) – Trente-huit Parties (61 %) ont indiqué avoir mis en place un système de licences pour l'importation de produits du tabac, 32 Parties (52 %) ont indiqué qu'elles exigeaient des licences pour la fabrication de produits du tabac et 29 Parties (47 %) ont déclaré imposer les mêmes conditions aux exportateurs. Moins de Parties ont indiqué avoir mis en place les mêmes exigences pour la production (13 %), l'importation (23 %) et l'exportation (16 %) de matériel de fabrication, en dépit du fait que ces exigences sont aussi obligatoires en vertu du Protocole. Environ la moitié des Parties (53 %) requièrent que les personnes physiques ou morales disposent d'une licence pour se livrer à la vente en gros, au négoce, à l'entreposage ou à la distribution de tabac, de produits du tabac ou de matériel de fabrication. Un nombre nettement inférieur de Parties imposent des licences aux personnes physiques et morales pour les activités telles que la vente au détail (39 %), le transport de quantités commerciales (29 %) et la culture de tabac, sauf dans le cas des cultivateurs, agriculteurs et producteurs traditionnels travaillant à petite échelle (18 %).

L'autorité compétente en matière de délivrance, de renouvellement, de suspension, de révocation ou d'annulation de licences varie d'une Partie à l'autre. Il peut s'agir du ministère (ou d'un département ou d'une unité au sein de celui-ci) responsable des douanes et accises, des finances, des affaires économiques, du commerce, de la lutte antitabac, de la santé ou encore de l'agriculture. Dans 41 Parties (66 %), les autorités compétentes sont habilitées à délivrer, renouveler, suspendre, révoquer ou annuler les licences des importateurs de produits du tabac. Dans la plupart des Parties, les droits de licence sont contrôlés et perçus une fois par an, tandis que certaines Parties appliquent une périodicité moindre. L'autorité compétente dispose de cette prérogative à l'égard des fabricants de produits du tabac dans 33 Parties (53 %) et à l'égard des exportateurs de produits du tabac dans 28 Parties (45 %). Quelques Parties perçoivent les droits de licence une fois, lors de la délivrance de la licence, tandis que quelques autres Parties ne prélèvent pas de droit au moment de la délivrance des licences.

Article 7 (Vérification diligente) – Seulement 19 Parties (31 %) ont indiqué que la vérification diligente s'applique à toute personne physique ou morale prenant part à la chaîne logistique du tabac, à la fois avant et pendant une relation d'affaires. Le taux de mise en œuvre est plus faible en ce qui concerne le matériel de fabrication (20 %). Dix-neuf Parties (31 %) ont indiqué appliquer des mesures de vérification diligente dans le cadre de l'identification des clients s'agissant des acteurs prenant part à la chaîne logistique du tabac et des produits du tabac, et 12 d'entre elles (19 %) ont précisé exiger des documents (ou une déclaration) concernant les antécédents judiciaires à des fins d'identification du client. En outre, huit Parties (13 %) ont indiqué appliquer les principes de la vérification diligente en identifiant les coordonnées des comptes bancaires utilisés pour les transactions commerciales.

Article 8 (Suivi et traçabilité) – Environ la moitié des Parties (57 %) ont indiqué avoir mis en place un système de suivi et de traçabilité dans leur juridiction ; toutefois, les rapports soumis ne contiennent pas suffisamment d'informations pour déterminer si ces systèmes comportent tous les éléments essentiels requis en vertu du Protocole. Par ailleurs, 57 % des Parties ont déclaré exiger que des marques d'identification uniques, sécurisées et indélébiles (marques uniques d'identification) soient apposées aux paquets de cigarettes, et 53 % ont indiqué les imposer sur les conditionnements tels que les cartouches et sur l'extérieur de conditionnements tels que les caisses. Une moindre proportion de Parties a déclaré appliquer les mêmes exigences aux autres produits du tabac. Il convient d'évaluer ces réponses avec prudence, étant donné qu'il peut y avoir des différences considérables entre ce que les différentes Parties entendent par caractéristiques des marques uniques d'identification.

Article 9 (Tenue des registres) – Quarante-et-une Parties (66 %) ont indiqué exiger que toutes les personnes physiques et morales prenant part à la chaîne logistique des produits du tabac tiennent des registres complets et exacts de toutes les transactions pertinentes. Toutefois, les taux de mise en œuvre sont plus faibles en ce qui concerne les titulaires de licence prenant part à la chaîne logistique du tabac (50 %) et le matériel de fabrication (21 % des Parties).

Article 10 (Mesures de sécurité et mesures préventives) – De nombreuses Parties ont déclaré avoir mis en œuvre une série de mesures visant à éviter le détournement de produits du tabac vers des circuits de commerce illicite. Par ailleurs, 44 Parties (71 %) ont déclaré avoir prévu dans leur législation des sanctions applicables lorsque les titulaires de licence ne respectent pas les dispositions de l'article 10.

Article 11 (Vente sur Internet, par télécommunication ou au moyen de toute autre technologie nouvelle) – Trente-six Parties (58 %) ont indiqué appliquer des mesures à toutes les ventes de produits du tabac visées dans cet article, tandis que 29 d'entre elles (47 %) interdisent complètement les ventes en ligne, par télécommunication et autres technologies similaires.

Article 12 (Zones franches et transit international) – Trente-huit Parties (61 %) ont déclaré être habilitées à effectuer des contrôles dans les zones franches conformément aux dispositions de cet article. Cependant, 21 Parties (34 %) seulement interdisent le fait de mêler des produits du tabac à d'autres produits dans un seul conteneur ou toute autre unité de transport similaire au moment de la sortie d'une zone franche. Concernant les marchandises en transit ou en transbordement, 39 Parties (63 %) exigent que soient effectués des contrôles pour vérifier la présence de produits du tabac ou de matériel de fabrication. Cependant, 11 Parties (18 %) ont déclaré ne pas effectuer de contrôles dans les zones franches. Enfin, quelques Parties ont signalé explicitement l'absence de zones franches sur leur territoire.

Article 13 (Ventes en franchise de droits) – Trente-sept Parties (60 %) ont indiqué que toutes les dispositions concernées du Protocole s'appliquent aux ventes en franchise de droits de tabac et de produits du tabac sur leur territoire. La plupart des Parties réglementent la vente de cigarettes dans les points de vente en franchise de droits au moyen de règles et de conditions spécifiques, tandis que 15 Parties (24 %) n'autorisent pas les ventes en franchise de droits sur leur territoire.

Article 14 (Actes illicites, infractions pénales comprises) – La plupart des Parties ont indiqué

qu'elles considèrent la fabrication, la vente en gros, le négoce, la vente, le transport, la distribution, le stockage, l'expédition, l'importation et l'exportation, les ventes sur Internet et par d'autres modes de vente basés sur une technologie nouvelle de tabac, de produits du tabac et de matériel de fabrication d'une manière contraire aux dispositions du Protocole, ainsi que la fraude fiscale, la contrebande ou les tentatives de contrebande, la falsification des marques, la contrefaçon, la dissimulation ou le fait de mêler des produits du tabac à d'autres produits comme étant des actes illicites.

Article 15 (Responsabilité des personnes morales) – Quarante-trois Parties (69 %) ont déclaré qu'elles établissaient la responsabilité des personnes morales qui commettaient des actes illicites, tandis que 46 Parties (74 %) ont indiqué veiller à ce que les personnes physiques et morales tenues pour responsables d'actes illicites fassent l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives de nature pénale ou non pénale, conformément à leur droit national, comme le prévoit l'**article 16 (Poursuites judiciaires et sanctions)**.

Article 17 (Recouvrement après saisie) – Trente-six Parties (58 %) ont indiqué avoir adopté des lois ou d'autres mesures pour autoriser les autorités compétentes à percevoir du producteur, du fabricant, du distributeur, de l'importateur ou exportateur de tabac, de produits du tabac ou de matériel de fabrication saisis un montant proportionné aux taxes et aux droits qui n'ont pas été perçus.

Article 18 (Élimination ou destruction) – Vingt-huit Parties (45 %) ont indiqué que tout le tabac, tous les produits du tabac et tout le matériel de fabrication confisqués avaient été détruits dans leurs juridictions ; et 26 d'entre elles (42 %) ont ajouté qu'elles utilisaient des méthodes respectueuses de l'environnement pour détruire ou éliminer les produits du tabac confisqués.

Article 19 (Techniques d'enquête spéciales) – Trente-six Parties (58 %) ont confirmé avoir recours à des techniques d'enquête spéciales pour combattre le commerce illicite du tabac, des produits du tabac et de matériel de fabrication. En outre, 24 Parties (39 %) ont informé le Secrétariat de la Convention qu'elles avaient signé des accords ou des arrangements bilatéraux ou multilatéraux afin de recourir à

ces techniques lorsqu'elles enquêtent sur les infractions pénales établies conformément à l'article 14 du Protocole.

Article 20 (Échange d'informations en général) – Même si les Parties sont tenues de transmettre des détails sur les saisies de tabac, de produits du tabac ou de matériel de fabrication, la quantité, la valeur des saisies, les descriptions de produit, les dates et lieux de fabrication et le montant des taxes non payées, elles sont peu nombreuses à avoir fourni des informations quantitatives et qualitatives sur les saisies.

Article 21 (Échange d'informations aux fins de détection et de répression) – Seules 17 Parties (27 %) ont déclaré avoir échangé avec une autre Partie des informations aux fins de détection et de répression, que ce soit de leur propre initiative ou à la demande d'une autre Partie au cours des deux années précédentes aux fins de détection ou d'enquête sur le commerce illicite de tabac, de produits du tabac ou de matériel de fabrication.

Article 22 (Échange d'informations : confidentialité et protection des données) – Vingt-deux Parties (36 %) ont indiqué qu'elles avaient informé le Secrétariat de la Convention de l'autorité nationale compétente qu'elles avaient désignée aux fins des articles 20, 21 et 24.

Article 23 (Assistance et coopération : formation, assistance technique et coopération dans les domaines scientifique, technique et technologique) – Seules une poignée de Parties ont déclaré avoir fourni à d'autres Parties une assistance financière ou technique et/ou reçu une telle assistance de la part d'autres Parties. En ce qui concerne la coopération en matière de renforcement des capacités (formation) entre Parties, les domaines de coopération les plus couramment cités sont la détection et la répression ainsi que la collecte d'informations. Dix Parties ont déclaré avoir mené des recherches concernant la détermination de l'origine géographique exacte du tabac et des produits du tabac saisis.

Article 24 (Assistance et coopération : enquêtes et poursuite des contrevenants) – Seules 14 Parties (23 %) ont mentionné des modalités de collaboration dans ce domaine.

Article 26 (Compétence) – Vingt-sept Parties (44 %) ont indiqué avoir adopté des mesures pour établir leur compétence à l'égard des infractions pénales établies conformément à l'article 14.

Article 27 (Coopération entre les services de détection et de répression) – Trente-neuf Parties (63 %) ont déclaré avoir mis en place un mécanisme de coordination nationale entre les administrations compétentes, et seulement la moitié d'entre elles ont indiqué avoir mis en place un dispositif de coordination avec les organes chargés de la détection et de la répression d'autres Parties (le plus souvent dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux).

Article 28 (Assistance administrative mutuelle) – Dix-sept Parties (27 %) ont indiqué avoir signé des accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux avec d'autres Parties aux fins de l'assistance administrative mutuelle.

Article 29 (Entraide judiciaire) – Dix-huit Parties (29 %) ont déclaré avoir désigné une autorité centrale aux fins de l'entraide judiciaire. Toutefois, sept Parties (11 %) seulement ont indiqué qu'elles avaient participé à des initiatives d'entraide judiciaire avec une ou plusieurs autres Parties.

Article 30 (Extradition) – Seules trois Parties ont mentionné qu'elles avaient utilisé le Protocole aux fins de l'extradition, ce qui fait de cet article le moins appliqué de tous.

Presque toutes les Parties ont fourni des informations sur leurs **priorités** en matière de mise en œuvre du Protocole, nombre d'entre elles accordant la priorité à la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac d'une manière générale. Au cours du cycle de notification en cours, les Parties continuaient d'accorder une importance élevée à la mise en place d'un système de suivi et de traçabilité du tabac et des produits du tabac (conformément aux exigences de l'article 8 du Protocole). Parmi les autres mesures considérées comme prioritaires par les Parties figurent la mise en place de mécanismes institutionnels de coordination et de coopération entre les différents organismes responsables de la mise en œuvre du Protocole au niveau national, ainsi que l'élaboration d'une législation complète ou



Photo reproduite avec l'aimable autorisation de l'Autorité fiscale et douanière du Portugal

la révision de la législation existante afin de permettre ou de renforcer la mise en œuvre du Protocole.

Par ailleurs, 12 Parties (19 %) ont relevé qu'il existait un **décalage** entre les ressources disponibles et les ressources nécessaires pour mettre en œuvre le Protocole. Sur ces dernières, neuf Parties ont fourni des précisions quant aux besoins recensés : manque de ressources matérielles, financières ou humaines allouées à la mise en œuvre du Protocole ; manque de recherche, mise en commun insuffisante des bonnes pratiques et des données d'expérience en matière de mise en œuvre ; et manque de mobilité aux fins des contrôles aux frontières et de la surveillance du marché. Certaines Parties ont souligné la nécessité d'une assistance technique et du renforcement des capacités des acteurs concernés par la mise en œuvre du Protocole. Quelques Parties ont indiqué qu'elles allouaient un budget à la mise en œuvre du Protocole (y compris la mise en place d'un système de suivi et de traçabilité), tandis que de nombreuses autres ont déclaré que le Trésor public n'alloue pas de budget à la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte antitabac aux fins des dispositions du Protocole.

Concernant les **contraintes** et les **obstacles** à la mise en œuvre du Protocole, plusieurs Parties ont mentionné l'ingérence de l'industrie du tabac comme un obstacle. Outre le manque de ressources, la plupart des contraintes et des obstacles mentionnés comprenaient l'absence de législation complète et de stratégie nationale, des obstacles techniques et liés aux capacités ainsi que des difficultés liées à la coordination interne. Certaines Parties ont indiqué que le manque de connaissances et d'orientations au niveau national et régional pour mettre en œuvre un système efficace de suivi et de traçabilité constituait l'une des principales difficultés de mise en œuvre du Protocole.

De nombreuses Parties ont signalé des difficultés liées à la mise en place ou en service de mécanismes ou de plateformes de coordination à l'échelle nationale pour la mise en œuvre, ces mécanismes et plateformes étant soit inexistants soit inefficaces, tandis que quelques autres ont identifié le manque général de connaissances des besoins et de sensibilisation au commerce illicite des produits du tabac au niveau national comme étant des facteurs entravant la mise en œuvre du Protocole.

Si l'on considère que le Protocole est un traité relativement récent, le taux de mise en

œuvre de la plupart de ses dispositions est encourageant. Les Parties indiquent avoir axé leurs efforts sur les mesures de contrôle de la chaîne logistique ainsi que sur les poursuites judiciaires et les sanctions liées au commerce illicite de tabac, de produits du tabac et de matériel de fabrication. Cependant, l'état de mise en œuvre varie considérablement entre les Parties des différentes Régions et en fonction des grandes disparités qui existent en matière de situation sociale et économique.

Bien qu'environ la moitié des Parties aient déclaré avoir mis en place un système de suivi et de traçabilité des cigarettes, les rapports soumis ne contiennent pas suffisamment d'informations pour déterminer si ces systèmes comportent tous les éléments essentiels requis en vertu du Protocole.

Il ressort des rapports sur la mise en œuvre des Parties qu'elles sont nombreuses à continuer de manquer des ressources financières et de l'expertise requises pour mettre en œuvre le Protocole. Certaines Parties élaborent actuellement des plans de travail nationaux destinés à assurer la mise en œuvre efficace du Protocole. Mettre davantage l'accent sur la coopération internationale, l'assistance et la mise en commun des informations entre les Parties – par le biais de la coopération bilatérale, régionale, multilatérale et Sud-Sud et triangulaire – ainsi que sur une assistance technique en matière scientifique, technique et technologique aiderait les Parties dans leur lutte contre le commerce illicite des produits du tabac.



Secrétariat de la Convention-cadre
de l'OMS pour la lutte antitabac

Hébergé par : Organisation mondiale
de la Santé

Avenue Appia 20,
1211 Genève 27
Suisse

Tél : +41 22 791 50 43
Télécopie : +41 22 791 58 30
Courriel : fctcsecretariat@who.int
Site Web : fctc.who.int