

## **FICHE D'INFORMATION**

### **ACCORD ENTRE L'UE ET PHILIP MORRIS INTERNATIONAL**

---

En 2004, la Commission européenne et dix États membres de l'UE ont conclu un accord d'une durée de douze ans avec Philip Morris International (PMI) visant à s'attaquer au problème du commerce illicite des produits du tabac. Depuis, tous les États membres de l'UE ont signé cet accord. Suite à celui-ci, d'autres accords ont été conclus avec Japan Tobacco International (accord avec JTI) en décembre 2007, avec British American Tobacco (accord avec BAT) en juillet 2010 et avec Imperial Tobacco (accord avec ITL) en septembre 2010.

**Cette fiche d'information aborde les faits et questions clés se rapportant aux négociations en cours relatives au renouvellement de l'accord de 2004 avec PMI. Parallèlement, PMI intente actuellement un procès à l'UE au sujet de la directive de 2014 sur les produits du tabac, y compris sur les dispositions relatives à la sécurité et au suivi et traçabilité des produits du tabac illicites.**

***Mais pour commencer, voici un peu d'histoire concernant les accords de l'UE avec les quatre plus grands fabricants de produits du tabac au monde.***

En 2000, la Commission européenne (CE) et dix États membres (EM) de l'UE ont intenté un procès à trois fabricants mondiaux de produits du tabac, à savoir Philip Morris International, R.J. Reynolds, et Japan Tobacco International, accusant les fabricants « *d'une organisation mondiale visant à faire de la contrebande de cigarettes, à blanchir les recettes du trafic de stupéfiants, à entraver la surveillance de l'industrie du tabac par les gouvernements, à fixer les prix de manière déloyale, à corrompre des agents publics étrangers, et à faire du commerce illégal avec des groupes terroristes et des États commanditaires d'actes de terrorisme* ». <sup>1</sup> Suite à la procédure judiciaire, le règlement de l'affaire concernant PMI a eu lieu en 2004 et celui concernant JTI en 2007, les paiements de ces deux fabricants à la Commission européenne et aux États membres se montant à plus de 1,6 milliard de dollars américains, au vu des pertes de recettes fiscales en rapport avec le commerce illicite. <sup>2</sup> Le règlement de l'affaire concernant PMI a pris la forme d'un accord juridiquement contraignant. Les négociations (classées secrètes) concernant l'accord avec PMI ont commencé en 2001, peu de temps après l'engagement de la procédure judiciaire à l'encontre de PMI. <sup>3</sup>

### **QUELS SONT LES ELEMENTS CLES DE L'ACCORD AVEC PMI ?**

Dans le cadre de cet accord, PMI doit effectuer des paiements annuels pendant 12 ans portant sur la somme globale de 1,25 milliard de dollars américains et lutter contre la contrebande future de ses cigarettes au moyen des mesures suivantes :<sup>45</sup>

- contrôle du système de distribution et des sous-traitants auxquels PMI fournit ses cigarettes ;

- mesures de suivi et de traçabilité qui censées permettre aux autorités de retracer les cigarettes de contrebande de manière indépendante jusqu'au sous-traitant qui les a achetées à PMI ;
- paiements relatifs aux saisies, dont le montant équivaut à celui des taxes non payées grâce au système de fraude. Ces paiements devront être effectués immédiatement si les saisies concernent les produits du cigarettier PMI dès lors que le volume des cigarettes dépasse le seuil de 50 000 unités ;
- plafonds des ventes afin que celles-ci correspondent à une demande légitime dans le marché de destination spécifié. L'objectif est d'éviter un excès d'offre et un détournement des produits du tabac vers des filières illicites.

## LES INTERROGATIONS LIEES A L'ACCORD AVEC PMI

### Les sommes payées à l'UE et aux États membres sont-elles utilisées pour combattre le commerce illicite ?



Le budget de l'Union reçoit 9,7 % des paiements annuels effectués par les quatre fabricants de tabac (y compris PMI), conformément aux accords de l'UE avec ces derniers. Les 90,3 % restants sont versés aux États membres. Les montants perçus par la Commission et les États membres ne sont affectés à aucune action spécifique, et peu d'Etats Membres partagent des informations concernant les paiements.<sup>6</sup> Par conséquent, on ne sait pas clairement comment l'argent généré par l'accord est utilisé.<sup>7</sup>

### L'accord avec PMI est-il adapté au but visé ?



Il y a dix ans, au début de la négociation de l'accord, l'UE avait principalement affaire à des saisies de grands volumes de produits du tabac illicites. Cependant, depuis lors, le marché des produits du tabac illicites de l'UE a changé. En moyenne les saisies actuelles de cigarettes illicites comportent moins de 7 500 cigarettes par opération, ce qui est bien en-dessous du seuil de 50 000 cigarettes nécessaire pour que des paiements aient lieu. Par conséquent, les paiements relatifs aux saisies de cigarettes illicites se sont avérés faibles jusqu'à présent. De plus, seulement 0,5 % des 3,8 milliards de cigarettes saisies dans l'UE en 2012 se sont révélées être authentiques.<sup>8</sup>

### Les agents des douanes déterminent-ils si les saisies contiennent des produits authentiques ou de contrefaçon ?



Les agents de douane ont recours à l'industrie pour déterminer si les cigarettes sont authentiques, c'est-à-dire les propres produits des cigarettiers (sujets alors à des paiements relatifs aux saisies) ou de contrefaçon (non sujets à des paiements relatifs aux saisies).<sup>9</sup> D'après les accords, le fabricant concerné, est habilité à examiner les cigarettes saisies et envoie un rapport à l'OLAF déterminant si elles sont authentiques, c'est-à-dire s'il s'agit de

ses propres produits ou s'il s'agit de contrefaçon. Si le fabricant conclut que les cigarettes sont de contrefaçon, le rapport doit contenir des documents et les résultats de l'examen visant à soutenir cette conclusion.

### **Y a-t-il une évaluation indépendante pour déterminer si les produits sont authentiques ou de contrefaçon ?**



L'accord prévoit que cette détermination soit effectuée par le fabricant. Cependant, si l'OLAF ou tout État membre participant à l'accord n'est pas de cet avis, les produits concernés peuvent être soumis à un laboratoire indépendant identifié par l'accord.<sup>10</sup> Entre l'entrée en vigueur de l'accord en 2004 et le 31 octobre 2013, date d'accès aux informations, les cigarettes saisies n'ont jamais été analysées par un laboratoire indépendant. En d'autres termes ; toutes les déterminations quant au caractère contrefait ou pas des produits saisis ont été le fait de l'industrie du tabac.<sup>11</sup>

### **Comment PMI et les autres principaux fabricants de produits du tabac décident-ils si les produits saisis sont authentiques ou de contrefaçon ?**



Les fabricants de produits du tabac ont recours à un système appelé Codentify®, lequel a été développé en interne par PMI et dont la licence d'utilisation a été fournie gratuitement aux autres fabricants de produits du tabac (JTI, BAT, IRL).<sup>12</sup> Le système Codentify®, vise à répondre à une exigence de l'accord en matière de développement d'un mécanisme pour réduire la contrebande. Il génère numériquement un algorithme à 12 chiffres pour chaque paquet de cigarettes. Ce système est censé faciliter le suivi des paquets de cigarettes au sein de la chaîne d'approvisionnement, en les authentifiant au moyen d'un code individuel lisible par une machine, lequel contient, entre autres informations, la date, l'origine, le niveau des taxes et la destination du produit.<sup>13</sup>

### **L'accord avec PMI est-il efficace pour aider les EM à récupérer les recettes fiscales qui avaient été perdues ?**



L'objectif des paiements liés aux saisies (tels que prévus dans l'accord avec PMI) était, d'une part, de dissuader PMI de continuer à participer au commerce illicite de ses cigarettes, en punissant le fabricant à chaque fois qu'il y avait une saisie d'un grand volume de ses cigarettes, et, d'autre part, de permettre aux États membres de l'UE de récupérer les recettes fiscales qui avaient été perdues. Cependant, la détermination de l'authenticité ou de la contrefaçon des cigarettes saisies est effectuée par le fabricant. Par conséquent, il n'est guère surprenant que l'industrie du tabac ait, à ce jour, indiqué que la très grande majorité des cigarettes saisies étaient de contrefaçon. Dans cette perspective, les paiements acquittés par les cigarettiers suite à des saisies de cigarettes sont faibles et représentent une compensation négligeable des pertes de recettes fiscales des États membres. Ainsi lors de la période 2004-2013, 3,2 milliards (78 %) des cigarettes saisies ont été déclarées de contrefaçon.<sup>14</sup>

## PMI soutient-il les mesures de traçabilité établies dans la réglementation de l'UE ?



En 2014, PMI et d'autres fabricants de produits du tabac tels que BAT et ITL ont contesté la directive sur les produits du tabac (2014/40/UE) devant la Cour de justice de l'Union européenne.<sup>15</sup> L'action demande l'annulation de l'intégralité de la directive, y compris son article 15 qui exige un système de suivi et de traçabilité de la chaîne d'approvisionnement licite dans l'ensemble de l'UE, ainsi que des dispositifs de sécurité visibles et invisibles. Le contrôle juridictionnel pourrait prendre trois ans.<sup>16</sup> Cela signifie que l'OLAF envisage le renouvellement d'un accord juridique avec PMI, une société qui attaque devant les tribunaux la réglementation de l'UE, tout en continuant à confier à cette société le contrôle de l'identification des produits via son propre système de suivi et traçabilité (Codentify®).

## L'OLAF a-t-il effectué une évaluation de l'impact de l'accord avec PMI ?



La Commission Juncker a déclaré : « pour s'assurer que l'action de l'UE soit efficace, la Commission évaluera l'impact des politiques, de la législation, des accords commerciaux et d'autres mesures, à tous les stades, de la planification à la mise en œuvre et au bilan ». Dans le même temps, la Commission a aussi affirmé que l'accord était efficace, sans avoir mené une évaluation de son impact.<sup>17</sup> Selon les déclarations officielles, les services de la Commission et les États membres ont déjà tenu des « réunions exploratoires » avec PMI, et des discussions au sujet d'un renouvellement de l'accord sont en cours.<sup>18</sup>

## Les discussions actuelles à propos du renouvellement de l'accord avec PMI respectent-elles la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT) ?



La CCLAT est le premier traité international de santé et elle a été développée en réponse à la mondialisation de l'épidémie de tabagisme. L'UE et tous ses États membres ont ratifié cette convention et ont par conséquent des obligations juridiques de mise en œuvre de ses articles. Les directives pour l'application de l'article 5.3 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, qui ont été développées par le biais d'un processus intergouvernemental et qui ont été adoptées à l'unanimité par la Conférence des Parties (COP), disposent que les Parties devraient être responsables de leurs actes et agir dans la transparence en cas d'interaction avec l'industrie du tabac. Les directives précisent aussi que les Parties ne devraient avoir d'interaction avec l'industrie du tabac que « lorsque cela est nécessaire et en se limitant strictement à ce qui est nécessaire pour leur permettre de réglementer efficacement l'industrie du tabac et les produits du tabac ».<sup>19</sup> Il n'est pas établi que les relations entre la Commission (y compris l'OLAF) et PMI se limitent « strictement à ce qui est nécessaire » parce que le contenu de ces réunions est tenu secret. Depuis 10 ans, des demandes d'accès aux documents montrent que l'OLAF a eu de nombreuses réunions avec PMI et les trois autres principaux fabricants de produits du tabac, mais aucune information détaillée concernant ces réunions n'a pas été publiée.<sup>20</sup> Il se peut que le partenariat entre l'UE et PMI contrevienne aux directives pour l'application de l'article 5.3 de la CCLAT, lesquelles spécifient que les Parties ne devraient ni accepter, ni soutenir, ni agréer les « partenariats » avec l'industrie du tabac lors de toute initiative liée à l'élaboration ou à l'application de politiques de santé publique.<sup>22</sup>

## Y a-t-il d'autres mécanismes pour lutter contre le commerce illicite de produits du tabac dans l'UE ?



Outre l'article 15 de la directive sur les produits du tabac mentionné ci-dessus, l'UE a d'autres mesures à sa disposition pour lutter contre le commerce illicite de produits du tabac. Le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, négocié en vertu de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, a été adopté le 12 novembre 2012 à la cinquième session de la Conférence des Parties et est actuellement ouvert à la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion des Parties à la CCLAT de l'OMS. L'UE a signé le Protocole le 20 décembre 2013. Le 4 mai 2015, la Commission européenne a annoncé que l'UE devrait ratifier le Protocole et a exhorté le Conseil d'adopter une décision en ce sens, avec le consentement du Parlement européen.<sup>23</sup> Le Protocole fournit des outils pour prévenir et contrer/lutter contre le commerce illicite des produits du tabac, par le biais de mesures nationales et de coopération internationale visant à contrôler la chaîne d'approvisionnement des produits du tabac.<sup>24</sup> En dépit des arguments avancés par l'industrie, et en se basant sur les informations disponibles utilisées par PMI et les autres principaux fabricants de produits du tabac pour suivre leurs produits, il apparaît que le dispositif de l'industrie Codentify® ne se conforme pas aux exigences de l'article 8.2 du Protocole concernant le système de suivi et de traçabilité instauré par chaque Partie qui doit être « *contrôlé par elle* ». <sup>25</sup> Le Protocole devrait prévoir un système global qui soit indépendant de l'industrie du tabac et qui soit par conséquent une solution plus efficace au problème du commerce illicite que l'accord actuel avec PMI et que les autres accords avec les principaux fabricants de produits du tabac. SFP demande instamment à l'UE et à l'ensemble des États membres de l'UE de ratifier ou d'adhérer au Protocole et à devenir ainsi des Parties à ce dernier, comme c'est déjà le cas pour l'Autriche, la France et l'Espagne.

## Références

<sup>1</sup> US District Court. Plainte de la Communauté européenne contre Philip Morris, RJ Reynolds et Japan Tobacco. New York : United States District Court, Eastern District of New York 2000.

<sup>2</sup> Office européen de lutte antifraude. Accords avec les fabricants de tabac.

[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette\\_smuggling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm)

<sup>3</sup> Commission européenne. Document de travail sur les accords avec l'industrie du tabac et la lutte contre le commerce illicite du tabac. Commission du contrôle budgétaire. Rapporteur : Bart Staes. Bruxelles : 2013.

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201406/20140618ATT85484/20140618ATT85484EN.pdf>

<sup>4</sup> Office européen de lutte antifraude. Accords avec les fabricants de tabac.

[http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/semeta/headlines/speeches/2014/10/speech141007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/semeta/headlines/speeches/2014/10/speech141007_en.pdf)

<sup>5</sup> Joossens, L, Gilmore A, Stoklosa M, Ross H. Assessment of the European Union's illicit trade agreements with the four major Transnational Tobacco Companies (Évaluation des accords sur le commerce illicite de l'Union européenne avec les quatre principaux fabricants de tabac transnationaux), Tobacco Control, 2015, sous presse.

<sup>6</sup> Parlement européen. Réponse donnée par Mme Georgieva, vice-présidente, au nom de la Commission. E-008329/2014. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2014-008329&language=EN>

<sup>7</sup> Gilmore, A. Cigarette smuggling: current issues and data concerns (Contrebande de cigarettes : questions actuelles et inquiétudes concernant les données). Atelier sur la contrebande de cigarettes.

Parlement européen, p.27. 22 janvier 2014.

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201401/20140116ATT77675/20140116ATT77675EN.pdf>

<sup>8</sup> Joossens L, Ross H, Stoklosa M. EU policy and illicit tobacco trade: assessing the impacts (Politique de l'UE et commerce illicite du tabac : évaluation des impacts). Préparé pour la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen. Actes de l'atelier sur la contrebande de cigarettes. Bruxelles : Parlement européen, 2014.

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201401/20140116ATT77675/20140116ATT77675EN.pdf>

<sup>9</sup> Parlement européen. Réponse donnée par M. Semeta au nom de la Commission. E-012454/2013. 2014.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-012454&language=EN>

<sup>10</sup> Office européen de lutte antifraude. Accords avec les fabricants de tabac.

[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette\\_smuggling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm)

<sup>11</sup> Parlement européen. Réponse donnée par M. Semeta au nom de la Commission. E-012454/2013.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-012454&language=EN>

<sup>12</sup> Communiqué de presse de la Digital Coding and Tracing Association, mai 2013. [http://www.dcta-global.com/docs/DCTA\\_Public\\_Launch\\_Press%20Release\\_22May2013.pdf](http://www.dcta-global.com/docs/DCTA_Public_Launch_Press%20Release_22May2013.pdf)

<sup>13</sup> Philip Morris International.

[http://www.pmi.com/eng/tobacco\\_regulation/illicit\\_trade/pages/pmi\\_product\\_marking.aspx](http://www.pmi.com/eng/tobacco_regulation/illicit_trade/pages/pmi_product_marking.aspx)

<sup>14</sup> Parlement européen. Réponse donnée par M. Semeta au nom de la Commission. E-012454/2013. 2014.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-012454&language=EN>

<sup>15</sup> Cour de justice de l'Union européenne. Demande de décision préjudicielle présentée par la High Court of Justice, Queen's Bench Division (Administrative Court) (Angleterre et Pays de Galles) (Royaume-Uni) le 1<sup>er</sup> décembre 2014 – Philip Morris Brands SARL, Philip Morris Limited, British American Tobacco UK Limited/Secretary of State for Health (Affaire C-547/14).

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=tobacco&docid=161948&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=395441#ctx1>

<sup>16</sup> EUobserver : « Tobacco giant initiates EU court challenge » (Un géant du tabac ouvre une procédure dans la Cour de l'UE). <https://euobserver.com/social/124802>

<sup>17</sup> Commission européenne : [http://ec.europa.eu/smart-regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm)

<sup>18</sup> Commission européenne : [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/semeta/headlines/speeches/2014/10/speech141007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/semeta/headlines/speeches/2014/10/speech141007_en.pdf)

<sup>19</sup> Directives pour l'application de l'article 5.3 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac.

[http://www.who.int/fctc/guidelines/article\\_5\\_3.pdf](http://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf)

<sup>20</sup> Office européen de lutte antifraude. Demande d'accès à des documents.

<sup>21</sup> Joossens, L, Gilmore A, Stoklosa M, Ross H. Assessment of the European Union's illicit trade agreements with the four major Transnational Tobacco Companies (Évaluation des accords sur le commerce illicite de l'Union européenne avec les quatre principaux fabricants de tabac transnationaux), Tobacco Control, 2015, sous presse.

<sup>22</sup> Directives pour l'application de l'article 5.3 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac.

[http://www.who.int/fctc/guidelines/article\\_5\\_3.pdf](http://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf)

<sup>23</sup> Commission européenne. Base de données des communiqués de presse. « Commission proposes EU joins international agreement fighting tobacco smuggling » (La Commission propose que l'UE signe un accord international de lutte contre la contrebande du tabac).

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEX-15-4911\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-15-4911_en.htm)

<sup>24</sup> Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac.

[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80873/1/9789241505246\\_eng.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80873/1/9789241505246_eng.pdf?ua=1)

<sup>25</sup> Secretariat study of the basic requirements of the tracking and tracing regime to be established in accordance with Article 8 of the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products (Étude du Secrétariat sur les exigences de base concernant le système de suivi et de traçage qui sera établi conformément à l'article 8 du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac). Livre blanc présenté à la Conférence des Parties de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac. 6<sup>ème</sup> Conférence des Parties, Moscou, 17 octobre 2014