

N° 7312⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI**portant approbation du Protocole pour éliminer
le commerce illicite des produits du tabac, fait à Séoul,
le 12 novembre 2012**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA SANTE ET DES SPORTS

(02.07.2019)

La Commission se compose de : M. Mars DI BARTOLOMEO, Président-Rapporteur ; M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT épouse KEMP, M. Gilles BAUM, M. Marc BAUM, M. Eugène BERGER, M. Sven CLEMENT, Mme Stéphanie EMPAIN, M. Jeff ENGELEN, M. Gusty GRAAS, M. Claude HAAGEN, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Marc HANSEN, Mme Martine HANSEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Françoise HETTO-GAASCH, Mme Josée LORSCHÉ, M. Georges MISCHO, M. Marc SPAUTZ, M. Claude WISELER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi élargé a été déposé à la Chambre des Députés par le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 30 mai 2018. Le texte du projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière et du texte du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, fait à Séoul, le 12 novembre 2012.

Le Conseil d'État a rendu son avis en date du 27 juillet 2018.

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission de la Santé et des Sports de la Chambre des Députés en date du 13 décembre 2018.

Dans sa réunion du 7 mai 2019, la Commission de la Santé et des Sports a désigné Monsieur Mars Di Bartolomeo comme rapporteur du projet de loi. Lors de cette même réunion, la Commission de la Santé et des Sports a entendu la présentation du projet de loi et a examiné l'avis du Conseil d'État.

La Commission de la Santé et des Sports a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 2 juillet 2019.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi vise à porter approbation du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, fait à Séoul, le 12 novembre 2012. Il s'agit du premier protocole à la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac (CCLAT), entrée en vigueur le 27 février 2005 et approuvée par le Luxembourg par le vote de la loi du 8 juin 2005¹.

La Convention-cadre prône l'élimination du commerce illicite des produits du tabac, y compris la contrebande, la fabrication illicite et la contrefaçon.

¹ Loi du 8 juin 2005 portant approbation de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, faite à Genève, le 21 mai 2003

En effet, le commerce illicite des produits du tabac compromet l'efficacité des politiques de lutte antitabac, telle que l'augmentation du prix des produits du tabac qui est susceptible de réduire la consommation de ces produits, en particulier chez les jeunes qui montrent la plus grande sensibilité aux variations de prix.

La libéralisation des échanges commerciaux et la dimension internationale du commerce illicite, notamment par internet, et de la contrebande des produits du tabac rendent indispensables l'élaboration et la mise en œuvre d'instruments juridiques internationaux efficaces.

Ainsi, le Protocole vise à assurer un contrôle accru de la chaîne logistique de l'offre des produits du tabac, notamment par la mise en place de systèmes de suivi et de traçabilité des produits, par le renforcement des sanctions pénales ainsi que par une meilleure coopération internationale des services de répression des fraudes et des services judiciaires.

Le système de suivi et de traçabilité des produits du tabac doit être placé sous le contrôle des États, qui n'ont pas le droit de confier ces tâches à l'industrie du tabac. Les États doivent veiller à ce que les relations entre les autorités compétentes et l'industrie du tabac se limitent strictement à la mise en œuvre de ce système.

La traçabilité des produits du tabac devra permettre d'éviter le développement d'un commerce parallèle et d'identifier et de connaître l'origine et la destination des produits du tabac en rendant chaque contenant de tabac unique, identifiable et traçable.

Conjointement à la Convention-cadre de l'OMS, le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac crée la base d'une action mondiale contre le tabac et constitue un nouvel instrument juridique de santé publique, renforçant la coopération internationale dans le domaine de la santé.

Même si la contrebande vers le Luxembourg est un phénomène plutôt rare au vu des prix bas des produits du tabac, le passé récent a montré que le Luxembourg n'est pas épargné par ces pratiques criminelles, surtout dans le domaine du transit et de la contrebande vers des pays à prix du tabac élevés.

En effet, l'Administration des douanes et accises vient de saisir presque un demi-million de cigarettes de contrebande à l'Aéroport de Luxembourg cachées dans des fours à destination du Royaume-Uni.

Si le Luxembourg devait se décider à augmenter le prix du tabac dans l'intérêt de la santé publique, le trafic aurait certainement tendance à augmenter, d'où l'utilité du présent projet.

L'approbation du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac s'inscrit par ailleurs dans le contexte d'une politique volontariste de lutte antitabac à laquelle les gouvernements luxembourgeois successifs ont souscrit depuis l'approbation de la CCLAT en 2005.

Ainsi, la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac interdisait, dans une première version, non seulement toute publicité en faveur du tabac, mais imposait surtout une interdiction de fumer dans les lieux publics ainsi que dans les galeries marchandes, les bâtiments gérés par une autorité publique, dans l'enceinte des établissements scolaires, les hôpitaux et salles d'attente ainsi que dans les établissements couverts où des sports sont pratiqués. L'interdiction de fumer visée par la loi précitée du 11 août 2006 valait également pour les restaurants, tout comme pour les débits de boissons qui servent des plats pendant les plages horaires situées entre 12.00 et 14.00 heures et entre 19.00 et 21.00 heures. En outre, la vente de tabac ou de produits du tabac aux mineurs âgés de moins de seize ans accomplis avait été interdite. La loi de 2006 comprenait également un volet concernant la protection contre l'exposition à la fumée de tabac sur le lieu de travail.

Le dispositif antitabac a été renforcé par la loi du 18 juillet 2013 modifiant la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac qui prévoit une généralisation de l'interdiction de fumer dans les cafés, les bars, les discothèques et les établissements d'hébergement collectif.

La loi du 13 juin 2017 transposant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes ; abrogeant la directive 2001/37/CE ; modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac étend la liste des lieux où il est interdit de fumer aux aires de jeux, aux enceintes sportives lorsque des mineurs de moins de seize ans pratiquent du sport ainsi qu'aux véhicules en présence d'un enfant de moins de douze ans accomplis. La même loi augmente l'âge limite pour la vente de produits du tabac à dix-huit ans.

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Dans son avis du 27 juillet 2018, le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Le Collège médical, dans son avis du 22 août 2018, salue l'initiative du gouvernement et avise favorablement le projet de loi.

La Chambre de commerce, qui a rendu son avis en date du 9 octobre 2018, n'a pas de commentaires à formuler et approuve le projet de loi.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article unique

Le présent projet de loi, en son article unique, se propose d'approuver le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, fait à Séoul, le 12 novembre 2012.

Le texte de l'article unique n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Pour le texte du Protocole, il y a lieu de se référer au document parlementaire n° 7312, tel que déposé le 30 mai 2018.

Lors de sa réunion du 7 mai 2019, la Commission de la Santé et des Sports a pris note de l'information fournie par le Ministre de la Santé que les objectifs du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac sont largement identiques à ceux de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE. En effet, la directive 2014/40/UE vise notamment à transposer en droit européen les obligations en matière d'identification et de traçabilité imposées par le Protocole. Ainsi, le considérant 7 de la directive 2014/40/UE précise que « [l]'action législative au niveau de l'Union est également nécessaire pour mettre en œuvre la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac (CCLAT) de mai 2003, à laquelle sont parties l'Union et ses États membres, et pour lesquels les dispositions de cette convention-cadre sont contraignantes ».

Par conséquent, les États membres de l'Union européenne sont tenus de mettre en place un système d'identification et de traçabilité jusqu'au 20 mai 2019, date limite prévue par la directive 2014/40/UE. À cette fin, il est prévu que les unités de conditionnement de produits du tabac sont revêtues d'un identifiant unique et comportent un dispositif de sécurité infalsifiable. Au Luxembourg, un groupement d'intérêt économique chargé de la mise en œuvre de ces mesures est opérationnel depuis le 10 mai 2019.

Tous les États membres de l'Union européenne sont tenus de mettre en œuvre les mesures prévues par la directive 2014/40/UE, même s'ils n'ont pas encore exprimé leur consentement à être lié par le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac. Jusqu'à présent, le Protocole a été signé par 15 États membres de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Finlande, France, Grèce, Irlande, Lituanie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Slovénie, Suède), dont huit ont déposé leur instrument de ratification. La Croatie, l'Espagne, la Lettonie, Malte et la Slovaquie ont eu recours à l'acceptation, instrument qui a le même effet juridique que la ratification et exprime par conséquent le consentement d'un État à être lié par un traité (au même titre que l'approbation).

À noter que la Commission européenne a signé le Protocole au nom de l'Union européenne et a déposé un acte de confirmation formelle en date du 24 juin 2016. L'Union européenne dispose d'une compétence exclusive pour agir en ce qui concerne les matières régies par le Protocole qui relèvent de la politique commerciale commune de l'Union. En outre, elle dispose d'une compétence exclusive pour agir en ce qui concerne les matières régies par le Protocole qui relèvent de la coopération douanière, du rapprochement des législations dans le domaine du marché intérieur, de la coopération judiciaire en matière pénale et de la définition des infractions pénales, uniquement dans la mesure où les dispositions d'un acte de l'Union établissent des règles communes qui sont susceptibles d'être affectées ou dont la portée pourrait être altérée par les dispositions du Protocole. En ce qui concerne les autres

matières régies par le Protocole pour lesquelles l'Union européenne ne dispose pas d'une compétence exclusive pour agir, les États membres restent compétents.²

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Santé et des Sports recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7312 dans la teneur qui suit :

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, fait à Séoul, le 12 novembre 2012

Article unique. Est approuvé le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, fait à Séoul, le 12 novembre 2012.

Luxembourg, le 2 juillet 2019

Le Président-Rapporteur,
Mars DI BARTOLOMEO

² Cf. Décision (UE) 2016/1749 du Conseil du 17 juin 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac, à l'exception de ses dispositions relevant de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne