



Master II

Droit et stratégies de la sécurité

La lutte contre le trafic de tabac en France

Mémoire préparé sous la direction de

Monsieur Arnaud COUPRY

Présenté et soutenu publiquement par

Madame Louisa BERROU

Année universitaire 2023 - 2024

La lutte contre le trafic de tabac en France

REMERCIEMENTS

A mon directeur de mémoire de recherche,

Monsieur Arnaud COUPRY, directeur du renseignement douanier à la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, pour sa disponibilité et son soutien dans la réalisation de ce mémoire universitaire.

Aux professionnels,

Madame J.L, responsable de la cellule Tabac de la Direction du renseignement douanier et au chef de la Division Soutien et Analyse Opérationnels de la Direction du renseignement douanier de m'avoir apportée leur aide précieuse et leur expertise dans l'élaboration de mon mémoire.

Monsieur E.D., le chef de la division enquêtes – pôle investigation du Service d'Enquêtes Judiciaires des Finances de m'avoir présenté avec précision et clarté le rôle de ce service dans la lutte contre le trafic de tabac.

A l'Université Paris-Panthéon-Assas et son corps professoral,

De m'avoir formée et permis d'acquérir des connaissances et des compétences que j'ai pu mettre à profit dans le cadre de mon mémoire.

A mes co-directeurs de Master,

Madame Pascale MARTIN-BIDOU et Monsieur Frédéric DEBOVE de m'avoir permis d'intégrer le Master Droit public parcours Droit et stratégies de la sécurité et de suivre des cours confortant ma volonté de rejoindre les forces de sécurité intérieure.

« L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans le mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur ».

TABLE DES ABRÉVIATIONS

ANSES : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

AQMI : Al-Qaïda au Maghreb islamique

CCLAT : Convention-cadre de lutte antitabac

CCPD : centres de coopération policière et douanière

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CNCT : Comité national contre le tabagisme

CRPC : Cellules du Renseignement et de Pilotage des Contrôles

DGDDI : Direction générale des Douanes et Droits indirects

DNGCD : Direction nationale garde-côtes des douanes

DNRED : Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières

DRD : Direction du renseignement douanier

GLATT : Groupe de lutte anti-traffics de tabac

GONAF : Groupe opérationnel national antifraude

GPSR : Groupe de Protection et de Sécurité des Réseaux

Inserm : Institut national de la santé et de la recherche médicale

MILDECA : Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives

OFDT : Observatoire français des drogues et des tendances addictives

OLAF : Office européen de lutte contre la fraude

OMS : Organisation mondiale de la santé

PMI : Philip Morris International

PNLT : programme national de lutte contre le tabac

PNRT : Programme national de réduction du tabagisme

POC : Pôles d'orientation des contrôles

RATP : Régie Autonome des Transports Parisiens

SEITA : Service d'Exploitation Industrielle des Tabacs et Allumettes

SEJF : Service d'enquêtes judiciaires des finances

TVA : taxe sur la valeur ajoutée

SOMMAIRE

- INTRODUCTION GÉNÉRALE

- TITRE I : LE TRAFIC DE TABAC : ÉTAT DES LIEUX D'UNE CRIMINALITÉ EN PLEIN ESSOR
 - Chapitre 1 : L'identification d'un marché parallèle considérable
 - Chapitre 2 : La complexification du marché souterrain du tabac en France

- TITRE II : L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE TABAC
 - Chapitre 1 : Un arsenal juridique développé pour mettre en œuvre des politiques publiques fermes en matière de lutte anti-tabac
 - Chapitre 2 : La vaste lutte opérationnelle contre le trafic de tabac et la nécessaire coopération internationale

- CONCLUSION GÉNÉRALE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

En 2022, la Nouvelle-Zélande annonce l'adoption d'une mesure pionnière pour lutter contre le tabagisme : l'interdiction générationnelle d'acheter des produits du tabac pour les Néo-zélandais nés après 2008. Cette ambition, qui vise à éliminer progressivement le tabagisme en prohibant aux jeunes de consommer du tabac, a fait l'objet de nombreux débats. Si cette mesure historique a été soutenue par les professionnels de santé du pays et les associations de lutte anti-tabac, elle a été vivement critiquée à plusieurs égards. Ainsi, certains ont notamment regretté une atteinte trop importante au libre arbitre de toute une génération. Finalement, avant même l'entrée en vigueur de cette interdiction, le nouveau gouvernement néo-zélandais a renoncé, le 27 novembre 2023, à la mise en œuvre de cette mesure exceptionnelle. Le nouveau Premier ministre, Christopher Luxon, motive cette décision en invoquant sa crainte que cette prohibition constituerait « *une opportunité pour l'émergence d'un marché noir, qui serait en grande partie non taxé* ». Cette situation néo-zélandaise est une illustration de la préoccupation que représente le trafic de tabac pour les gouvernements nationaux du monde entier qui peinent à éradiquer l'épidémie de tabagisme.

Ainsi, la France tente elle-aussi d'agir contre cette épidémie qui « *s'est développée rapidement dans les pays industrialisés à partir du XXème siècle* »¹. Le tabagisme, c'est-à-dire l'« *intoxication aiguë ou chronique de nature physiologique et psychique provoquée par l'abus du tabac* »², constitue aujourd'hui un véritable enjeu pour le gouvernement français et sa population. Le tabac est une « *plante de la famille des Solanacées, originaire d'Amérique, dont on prépare la feuille de diverses manières pour fumer, priser ou chiquer* »³. Les feuilles de tabac permettent de fabriquer divers produits de tabac. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) recense ainsi une dizaine de produits de tabac consommés actuellement : les cigarettes, le tabac à rouler, le tabac à pipe, le tabac à pipe à eau, le tabac à mâcher, les cigares, les cigarillos, le tabac à priser ou les produits à base de tabac chauffé. Pendant longtemps ignorée, la toxicité du tabac n'a été prouvée par la communauté scientifique que dans les années 1950.

¹ ROEMER R., « L'action législative contre l'épidémie mondiale du tabagisme », *Publications de l'OMS*, 2^{ème} éd., 1995, p.9.

² Définition du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales.

³ Définition de l'Académie française.

Depuis les années 2000, la lutte contre la consommation de ces produits du tabac constitue une priorité pour le gouvernement français qui souhaite éradiquer le tabagisme et établir prochainement une génération sans tabac. Le 24 mars 2003, le Président de la République Jacques Chirac affirmait ainsi que « *la guerre au tabac* » était une priorité. Pourtant, historiquement, l'État n'a pas toujours soutenu une politique pour limiter la consommation des produits du tabac. En effet, les occidentaux découvrent l'existence de cette plante après la découverte de l'Amérique par Christophe Colomb en 1492. Toutefois, le tabac était déjà utilisé depuis des siècles par les Amérindiens qui voyaient en ce produit des propriétés sacrées, magiques et thérapeutiques. Apprécié pour ses prétendues vertus curatives, le tabac d'Amérique est largement importé et répandu sur le continent européen à partir du XVI^{ème} siècle.

Malgré la remise en cause des qualités médicinales de ce produit dès le XVII^{ème} siècle, les gouvernants français développent la culture du tabac car ils y voient une source de revenus fiscaux. En effet, en 1629, le Cardinal de Richelieu, conscient de l'apport considérable que pourrait constituer le marché de tabac pour les finances publiques, instaure le premier impôt sur le tabac. A l'époque, les dangers sanitaires de ce produit sont encore inconnus. Il n'est donc pas ici question de lutter contre le tabac mais, au contraire, de favoriser son implantation dans la société française. En 1681, Jean-Baptiste Colbert, responsable des finances sous Louis XIV, fait de la fabrication, la vente et la distribution de tabac un privilège royal exclusif. Ainsi, il crée le monopole étatique sur le tabac ; véritable fondement du modèle français de gestion du marché de cette plante. Depuis 1719, il est donc en principe interdit de cultiver librement du tabac en France et la Compagnie des Indes occidentales dispose du monopole commercial du tabac. Après une libéralisation de la culture et la vente de tabac par l'Assemblée nationale en 1791, Napoléon institue de nouveau le monopole d'État sur ce produit par un décret du 29 décembre 1810. En 1935, le Service d'Exploitation Industrielle des Tabacs et Allumettes (SEITA)⁴ gère le monopole de la tabaculture avant d'être privatisée en 1995.

Cette approche historique de l'introduction et l'émergence du tabac sur le territoire français démontre que l'État a pendant longtemps soutenu la commercialisation de cette plante

⁴ Le SEITA succède au Service d'exploitation industrielle des tabacs créé par la loi du 7 août 1926.

dont les dangers sanitaires étaient méconnus. Ce n'est donc que très tardivement que la France a pris en considération le caractère nocif de cette marchandise et l'a peu à peu rigoureusement réglementée afin d'en empêcher sa propagation.

En principe, en France, le tabac est un produit de consommation légal addictogène et dangereux pour la santé qui rend son encadrement indispensable. Les pouvoirs publics ont donc mis en place une réglementation spécifique et rigoureuse pour encadrer au mieux ce produit particulier. Toutefois, les spécificités endogènes de cette marchandise rendent inévitables l'émergence d'un marché parallèle de tabac. En effet, malgré cette légalité de principe et ce contrôle important de l'État, le tabac fait l'objet d'un important marché parallèle. Il est impératif d'opérer une distinction terminologique entre le marché parallèle et le trafic illicite de tabac. Ces deux termes sont régulièrement confondus alors même qu'ils décrivent des phénomènes différents. Le marché parallèle du tabac intègre une double composante. D'une part, une composante légale, comprenant les achats transfrontaliers, les achats touristiques et les achats en *duty free* respectant les limites d'achat prévues par le cadre légal français. D'autre part, une composante illégale désignant le commerce illicite de tabac, aussi appelé trafic de tabac.

Cette composante illégale du marché parallèle de tabac s'est considérablement complexifiée et développée en France. La Convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT) de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), adoptée en 2003, définit le trafic illicite comme « *toute pratique ou conduite interdite par la loi et liée à la production, à l'expédition, à la réception, à la possession, à la distribution, à la vente ou à l'achat, y compris toute pratique ou conduite destinée à faciliter une telle activité* »⁵. Le trafic illicite de tabac est un concept large et protéiforme : « *la contrebande (internationale) de produits du tabac authentiques (...), la contrebande (internationale) de cigarettes contrefaites, et la production et la distribution illicites dans l'Union Européenne (sans droits de douane, sans paiement de TVA ou de droits d'accise)* »⁶. Ainsi, ce marché parallèle désigne des phénomènes aux ampleurs diverses : la petite contrebande réalisée par des particuliers important de l'étranger une quantité de tabac supérieure au seuil autorisé, la contrebande à grande échelle organisée par des groupes criminels

⁵ Article premier de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, 2003.

⁶ Commission européenne, « 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 », p.5, 2013.

et la contrefaçon. Selon l'OMS, l'éradication du trafic de tabac constitue l'une des principales mesures pour réduire le tabagisme. En effet, ce commerce illicite permet de rendre plus accessible et abordable les produits de tabac, intensifiant ainsi l'épidémie de tabagisme.

Le marché noir de tabac est complexe et implique plusieurs produits de tabac dont la cigarette est le produit le plus consommé. En effet, en 2022, les ventes de cigarettes représentaient 79% des ventes sur le marché du tabac⁷. Par conséquent, les cigarettes occupent une place prépondérante dans le trafic de tabac. Bien que le marché illicite se concentre principalement sur les cigarettes, la présente étude entend traiter de la lutte contre le tabac dans sa globalité. Ainsi, ce mémoire ne se limite pas au trafic de cigarettes mais illustre toutefois régulièrement ses propos par le trafic de cigarettes du fait de son caractère prééminent. Par ailleurs, la présente étude est territorialement limitée à la France métropolitaine continentale. En effet, le tabac dispose d'un régime dérogatoire en Corse et en Outre-mer qui ne sera pas traité dans ce mémoire.

Le trafic de tabac est une criminalité qui sévit depuis de nombreuses années sur le territoire français et dont la dangerosité est souvent sous-estimée. D'apparence anodine, ce trafic est au carrefour de multiples enjeux. Tout d'abord, ce commerce illicite soulève une problématique économique car l'industrie du tabac est très lucrative tant pour l'État que pour les buralistes. D'une part, le trafic de tabac, et notamment de cigarettes, est un manque à gagner considérable pour l'État car il subit une grande perte de recettes fiscales. En effet, l'État perçoit 84% du prix d'un paquet de cigarettes grâce à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 16,7% et aux droits de consommation sur les tabacs, composés du taux de l'accise et du tarif de l'accise, qui s'élèvent à plus que 64%. Selon le bilan annuel des Douanes françaises, en 2021, l'État a perçu 15,3 milliards d'euros grâce aux taxes liées au tabac. Ces recettes fiscales permettent de financer de nombreux mécanismes étatiques de santé publique tels que la mutualité sociale agricole, la couverture maladie universelle, l'assurance maladie ou encore les caisses d'allocations familiales. Le marché noir de tabac a ainsi un effet direct préjudiciable sur le financement de ces mécanismes. En effet, la contrebande de tabac permet de se soustraire du paiement de ces taxes grâce à des déclarations erronées, la dissimulation de marchandises dans

⁷ DOUCHET M-A., « Tabagisme et arrêt du tabac en 2022 », Observatoire français des drogues et des tendances addictives, p.2, 2023.

des cargaisons licites ou encore le franchissement illégal des frontières. D'autre part, le commerce illicite de tabac est dommageable pour le réseau des buralistes français car il représente pour lui une concurrence déloyale. L'argent généré par les produits de tabac qui n'est pas perçu par l'État, et qui représente environ 10% du prix, revient aux buralistes et aux fabricants de tabac. Ainsi, le trafic de tabac nuit considérablement à l'économie française car il contribue à la fraude aux finances publiques et viole le monopole de vente au détail du tabac octroyé par l'État aux buralistes.

Outre le préjudice économique, le trafic de tabac est avant tout un enjeu de santé publique. En effet, la dangerosité du tabac sur la santé humaine ne fait aujourd'hui plus de doute. A l'origine de certains cancers, le tabac favorise aussi les maladies respiratoires et cardiovasculaires. Les dangers du tabac ont malheureusement mis du temps à être admis par l'ensemble de la communauté internationale. Il faudra attendre les années 50 pour que le caractère cancérigène du tabac soit consensuellement admis. D'après l'OMS, le tabagisme fait plus de huit millions de morts chaque année dans le monde. En France, selon Santé publique France, le tabac est responsable de plus de 75 000 décès, ce qui en fait la première cause de mortalité évitable et près d'un quart des personnes de 18 à 75 ans fument quotidiennement⁸. Consciente des dangers préoccupants du tabac pour la santé publique, la France, depuis la loi Veil de 1976⁹, a peu à peu mis en place une politique stricte de lutte contre le tabagisme. Bien que la prévalence du tabagisme ait diminué en France depuis les années 70, l'objectif de l'État reste d'atteindre une génération sans tabac d'ici 2032. Toutefois, l'ambition française est annihilée par l'expansion du trafic de tabac. D'une part, en offrant aux consommateurs des produits de tabac à un prix bien plus bas que sur le marché français, ce trafic n'incite pas les Français à arrêter ou à ne pas commencer à fumer et court-circuite donc la politique nationale de lutte contre le tabac mise en place par la France. D'autre part, la Commission européenne a souligné que les produits de tabac illicites ne respectent généralement pas les « exigences prévues par la législation de l'UE relative aux produits du tabac »¹⁰, notamment celles relatives aux ingrédients et à la mention obligatoire sur l'emballage de mises en garde relatives à la santé. Ainsi, les produits de tabac contrefaits sont souvent plus nocifs pour la santé que les produits

⁸ Selon le Bulletin épidémiologique hebdomadaire du 31 mai 2023 publié par Santé publique France.

⁹ La loi n° 76-616 du 9 juillet 1976 a notamment interdit la publicité du tabac sur certains supports et prohibé de fumer dans des lieux affectés à un usage collectif où le tabagisme pouvait avoir des conséquences dangereuses pour la santé.

¹⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Renforcer ..., op. cit.*, p. 4.

de tabac licites régulés par la réglementation européenne. En somme, le trafic de tabac nuit considérablement aux initiatives politiques visant à réduire la consommation des produits de tabac. La lutte contre ce commerce illicite est donc une priorité dans la stratégie française visant à réduire le tabagisme.

Par ailleurs, le commerce illicite de tabac représente aussi un défi sécuritaire important. A l'échelle nationale, les points de deal sur la voie publique sont nombreux et troublent l'ordre public, notamment la sécurité et la tranquillité des citoyens qui sont souvent alpagués par des vendeurs à la sauvette. De plus, certains buralistes sont victimes de violents braquages souvent très traumatisants¹¹. Certains trafiquants de tabac sont de véritables bandes organisées et utilisent le trafic de tabac pour financer d'autres infractions telles que la traite des êtres humains ou encore les trafics de drogues et d'armes à feu. A l'échelle internationale, le trafic de tabac finance une criminalité d'autant plus préoccupante ; le terrorisme. Selon le rapport du 30 mars 2015 du Centre d'analyse du terrorisme, « *la contrebande et le trafic de cigarettes représentent plus de 20% des sources criminelles de financement des organisations terroristes* »¹². Ainsi, des groupes terroristes tels que les talibans pakistanais, le Hezbollah, le PKK ou encore Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) recourent régulièrement à la contrebande et à la contrefaçon de cigarettes. Le leader d'AQMI, Mokhtar Belmokhtar, a même été surnommé « Monsieur Marlboro » pour sa participation active à la contrebande de cigarettes en provenance d'Afrique. Ces cigarettes transitent par l'Afrique du Nord pour être vendues en Europe où AQMI fait l'essentiel de ses bénéfices. Le rôle clé joué par le trafic de tabac dans le financement du terrorisme a pendant longtemps été ignoré mais il est aujourd'hui pris en compte par les renseignements occidentaux qui ont compris l'importance considérable de ce trafic pour les organisations terroristes. Ainsi, au-delà d'un simple enjeu national ou européen, le trafic de tabac est en réalité un défi sécuritaire mondial nécessitant une coopération accrue dans la communauté internationale.

Enfin, bien que souvent oublié, l'enjeu environnemental du trafic de tabac ne doit pas être négligé. Une fois un trafic découvert, le matériel de fabrication et les produits de tabac de

¹¹ A titre d'exemple, le 1^{er} février 2024, deux individus cagoulés ont braqué un buraliste gersois à l'aide d'un pistolet et d'un couteau. Ils se sont emparés de tabacs et de la caisse.

¹² Rapport du Centre d'analyse du terrorisme, « Financement du terrorisme – La contrebande et la contrefaçon de cigarettes », 2015, p.1

contrefaçon et de contrebande confisqués doivent être détruits. Bien que la CCLAT de l’OMS ait précisé l’importance de détruire ce matériel « *au moyen si possible de méthodes respectueuses de l’environnement* »¹³, la destruction de déchets écoresponsable n’est pas toujours réalisable.

Ainsi, au vu des divers enjeux soulevés par le trafic de tabac, éradiquer ce marché noir est un défi essentiel pour la France d’autant plus que ce trafic s’est affermi ces dernières années. En effet, le marché noir de tabac prend une ampleur considérable et semble s’être implanté de manière durable sur le territoire français. Ainsi, les saisies de tabac ont significativement augmenté ces dernières années passant de 248 tonnes de tabac en 2020 à plus de 649 tonnes en 2022. L’État a saisi l’importance de lutter contre ce trafic pour atteindre son objectif ambitieux d’une génération sans tabac d’ici 2032. En effet, en 2023, le ministre délégué chargé des Comptes publics, Gabriel Attal, affirmait ainsi le caractère prioritaire de la lutte contre le trafic de tabac pour l’administration douanière. Des efforts considérables pour améliorer l’arsenal juridique et opérationnel français ont été mis en œuvre par la France pour combattre la contrebande et la contrefaçon de produits de tabac, en témoigne le lancement du Plan Tabac 2023 – 2025 ou encore le Programme national de lutte contre le tabac 2023-2027. Mais ces efforts sont-ils suffisants pour endiguer un trafic aux dimensions transnationales de plus en plus complexe ? La France parvient-elle à s’adapter à la récente métamorphose de ce trafic ?

Face à l’expansion et la professionnalisation du trafic de tabac, les instruments développés par la France lui permettent-elle de lutter efficacement contre ce phénomène ?

Afin de mieux évaluer l’efficacité des mesures développées par la France pour lutter contre le trafic de tabac (Titre 2), il est impératif d’analyser la situation actuelle de cette criminalité qui prend une ampleur considérable et qui risque de s’enraciner sur le territoire français (Titre 1).

¹³ Article 15-4 de la Convention-cadre de l’OMS pour la lutte antitabac, 2003.

**TITRE I : LE TRAFIC DE TABAC : ÉTAT DES LIEUX
D'UNE CRIMINALITÉ EN PLEIN ESSOR**

La France souffre d'un important marché souterrain de tabac qu'il conviendra d'abord d'identifier. Il s'agira donc de prouver l'existence de ce trafic et de déterminer son ampleur au sein du territoire français (Chapitre 1). Ce trafic sévit depuis de nombreuses années en France mais l'offre de ce marché parallèle a subi de véritables transformations au fil des années. Ainsi, il conviendra de caractériser la mutation de ce trafic qui l'a considérablement professionnalisé et complexifié (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : L'IDENTIFICATION D'UN MARCHÉ PARALLÈLE CONSIDÉRABLE

La distorsion entre le tabagisme plutôt élevé en France, et par conséquent la demande importante de tabac, et les ventes réelles réalisées par les buralistes démontrent l'existence d'un trafic illicite difficilement quantifiable (Section 1). Les origines de ce marché illégal sont nombreuses et tiennent notamment aux politiques fiscales développées par la France et l'UE (Section 2).

Section 1 : La distorsion entre la consommation supposée de tabac et la réalité, preuve d'un marché parallèle

L'existence d'un marché noir du tabac sur le territoire français est manifeste car la demande en théorie présente sur le marché légal du tabac est supérieure aux ventes réalisées par les débitants de tabac en pratique (Paragraphe 1). Toutefois, la quantification exacte de ce marché noir reste incertaine (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 - Une situation française contradictoire : un niveau des ventes de produits de tabac faible malgré un tabagisme élevé

L'évolution de la demande de tabac en France est un indicateur de l'efficacité des effets des politiques publiques de lutte contre le tabagisme développées depuis de nombreuses années. Cette demande peut être identifiée par deux indicateurs. D'une part, la prévalence tabagique permet d'estimer la demande supposée de tabac. D'autre part, les ventes de tabac permettent de déterminer la demande réelle sur le marché légal du tabac.

A - La réduction progressive de prévalence tabagique en France depuis les années 1970

La France a développé une politique d'ampleur, qui s'est révélée plutôt efficace, pour diminuer le tabagisme dans sa population. Après la Seconde Guerre mondiale, la consommation de tabac augmentait considérablement d'année en année. En 1974, 42%¹⁴ de la population

¹⁴ Cette prévalence tabagique est déterminée par l'usage (occasionnel ou régulier) de tabac parmi les 18-75 ans – Baromètres de Santé publique France.

française fumait. La prise de conscience de la dangerosité du tabac sur la santé a conduit la France à peu à peu mettre en place un dispositif législatif très contraignant sur ce produit. La loi Veil de 1976 fut la première loi de contrôle du tabac. Elle prévoyait notamment l'interdiction de la publicité en faveur du tabac sur tout support, à l'exception de la presse écrite¹⁵, et l'obligation d'apposer sur chaque unité de conditionnement de tabac « *en caractères parfaitement apparents, la mention abus dangereux* »¹⁶. Cette loi a ainsi permis de diminuer la prévalence tabagique qui, jusque-là, augmentait.

Pour renforcer le dispositif amorcé par la loi Veil, la loi Évin de 1991¹⁷ a prohibé la publicité pour les produits de tabac, y compris la presse écrite, et a interdit de fumer dans les lieux collectifs ainsi que de vendre du tabac aux mineurs. Cette loi a été très efficace et a éveillé une véritable prise de conscience dans la population, en témoigne la baisse de 10 points de pourcentage de la prévalence tabagique entre 1991 et 2003. L'augmentation du prix du tabac a eu un effet déterminant dans cette réduction de la prévalence tabagique¹⁸.

En 2003, Jacques Chirac lance le premier Plan cancer qui organise une mobilisation nationale pour lutter contre le cancer et déclare la guerre au tabac¹⁹. En application de la loi Évin, le décret Bertrand de 2006²⁰ a posé l'interdiction de fumer dans tous les lieux fermés et couverts recevant du public à partir du 1er janvier 2007. D'autres mesures se sont succédé dans les années 2000 afin de contrôler au mieux cette marchandise aux multiples dangers pour la santé. Entre 2005 et 2010, la prévalence du tabagisme a augmenté puis s'est stabilisée à environ 29% jusqu'en 2016. Le gouvernement continue de développer des instruments pour lutter contre le tabac tels que le programme national de réduction du tabagisme (PNRT) 2014-2019 ou encore le programme national de lutte contre le tabac (PNLT) 2018-2022. Entre 2016 et 2019, la prévalence tabagique française a fortement diminué ; 24% de la population française

¹⁵ Article 2 de la loi 76-616 du 9 Juillet 1976, dite « la loi Veil ».

¹⁶ Article 9, alinéa 4 de la loi 76-616 du 9 Juillet 1976, dite « la loi Veil ».

¹⁷ Loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

¹⁸ Infra, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2.

¹⁹ Déclaration de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur les raisons qui justifient sa décision de lancer "une mobilisation nationale" contre le cancer et sur les grands axes du plan national de lutte contre le cancer présenté par le gouvernement, à Paris le 24 mars 2003.

²⁰ Décret n° 2006-1386 du 15 novembre 2006 fixant les conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif.

fume. Depuis 2019, la prévalence tabagique s'est stabilisée à 25%, ce qui reste encore élevé. La crise de la Covid-19, qui a eu un impact sanitaire, économique et social, explique sans doute l'interruption de la tendance à la baisse de la prévalence tabagique. En effet, selon Santé publique France²¹, cette crise sanitaire a considérablement augmenté la charge mentale et a particulièrement dégradé les conditions de travail chez les femmes²² et les populations défavorisées. En conséquence, le tabagisme a augmenté dans ces populations car la cigarette est souvent utilisée comme outil de gestion du stress.

Pour identifier l'existence d'un trafic de tabac en France, il est nécessaire de comparer l'évolution de cette prévalence tabagique avec l'évolution des ventes réelles de tabac ces dernières années.

B - La constante diminution des ventes de tabac

Les volumes de tabac légalement vendus se composent de deux types d'achats : les achats légaux intérieurs à la France, c'est-à-dire effectués auprès du réseau des buralistes, et les achats légaux extérieurs réalisés dans un autre pays que la France. Ces achats extérieurs, qui sont légaux à condition de ne pas dépasser la quantité importée autorisée, comprennent les achats transfrontaliers, le *duty free* et les achats touristiques. Le marché du tabac français se compose essentiellement des achats légaux internes à la France métropolitaine²³.

Dans la première partie du XX^{ème} siècle, parallèlement à l'augmentation de la prévalence tabagique, le volume de ventes de tabac est en pleine expansion. La loi Veil permet de cesser l'augmentation exponentielle des ventes de tabac et les stabilise jusqu'à la loi Évin. Depuis les années 90, les ventes de tabac par achats domestiques légaux ne cessent de diminuer.

²¹ PASQUEREAU A., ADNLER R., GUIGNARD R. et al., « *Bulletin épidémiologique hebdomadaire* », n°26, Santé publique France 13 décembre 2022.

²² D'après l'article « Le travail et ses aménagements : ce que la pandémie de covid-19 a changé pour les Français » publié dans *Population et Sociétés* en juillet 2020, parmi les femmes qui étaient en emploi au 1^{er} mars 2020, deux sur trois seulement continuent de travailler deux mois plus tard, contre trois hommes sur quatre.

²³ Les chiffres qui vont suivre proviennent de la Direction des douanes et des droits indirects et sont calculés uniquement à partir des données de la France continentale car la Corse dispose d'un régime fiscal particulier en matière de tabac et que les ventes de tabac ne sont pas connues en Outre-mer.

En 1990, les buralistes vendaient plus de 100 000 tonnes de tabac, soit plus de deux fois plus que leurs ventes actuelles. Entre 1990 et 2004, leurs ventes ont chuté. Cette importante diminution apparaît cohérente car elle est corrélée à la baisse très importante de la prévalence tabagique en France.

Toutefois, après une stabilisation des ventes de tabac entre 2005 et 2013, elles ont de nouveau beaucoup diminué alors même que la prévalence tabagique augmentait. Pourtant, parallèlement, la proportion de fumeurs n'a pas évolué de manière significative entre 2000 et 2014. Par ailleurs, en 2022, les ventes de tabac en France continentale s'élevaient à 40 134 tonnes, soit 18 000 tonnes de moins qu'en 2013. Il est plus complexe d'expliquer cette diminution importante du volume de ventes par l'évolution de la prévalence tabagique. En effet, si la part de la population française qui consomme du tabac a certes diminué entre 2016 et 2019, la prévalence tabagique reste tout de même élevée. Ainsi, les ventes légales de tabac ont diminué plus rapidement que le taux réel de consommation de tabac.

L'Office français des drogues et des tendances addictives (OFDT) a réalisé une étude²⁴ en 2018 qui démontre que la France dispose d'une situation singulière par rapport au reste de l'UE. En effet, cette étude met en évidence la corrélation entre les ventes de tabac réalisées dans un pays et la prévalence tabagique de ce même pays. Ainsi, la plupart des pays qui ont une prévalence tabagique faible ont une quantité de ventes de tabac faible. Cette corrélation ne fonctionne pas aussi bien pour décrire la situation française. En effet, la France a des ventes au-dessous de la moyenne européenne malgré une prévalence tabagique parmi les plus élevée de l'UE. La France semble donc avoir un niveau de ventes faible par rapport à son tabagisme plutôt élevé.

Ainsi, en comparant la demande supposée des consommateurs de tabac face à la demande réelle constatée par les ventes des buralistes, il semble évident que les Français viennent s'approvisionner en tabac par des achats extérieurs au marché français. Une part de

²⁴ LERMENIER-JEANNET A., « Consommations, ventes et prix du tabac : une perspective européenne », Tendances n°126, OFDT, 6 p., 2018.

ces achats extérieurs respecte les quantités maximales d'importation prévues par la France et est donc légale. Toutefois, une autre part de ces achats extérieurs est le résultat de divers comportements illégaux. Tout d'abord, il existe la contrebande dite « fourmi » réalisée par des particuliers en général pour leur consommation personnelle mais aussi régulièrement par des organisations criminelles. Le trafic « fourmi » consiste à importer, depuis un pays étranger où le tabac est moins cher, une quantité de tabac supérieure à la limite légale autorisée en France. Ce trafic est massivement employé par des groupes criminels qui recrutent de multiples passeurs pour s'approvisionner en petites quantités de tabac et les revendre plus chères sur le territoire français. Ce mode opératoire est très apprécié de ces organisations criminelles car il permet de disperser le trafic et de limiter le risque de saisies importantes par les forces de l'ordre. A cette petite contrebande, s'ajoute la contrebande à grande échelle qui implique d'importantes quantités de tabac avec des circuits commerciaux illicites complexes afin de s'acquitter des taxes. Enfin, le trafic illicite de tabac comprend aussi la contrefaçon, c'est-à-dire la reproduction illégale de cigarettes en imitant des marques légales connues ou en créant de nouvelles marques illégales. Ces trois comportements illégaux sont constatables en France. S'il ne fait désormais aucun doute que le trafic de tabac existe sur le territoire français, sa quantification reste toutefois difficile à mesurer.

Paragraphe 2 - La difficile quantification du marché parallèle de tabac

A - L'absence de quantification du trafic illicite de tabac par les pouvoirs publics

Mesurer la quantité de tabac issue du marché parallèle, dont une partie provient du trafic illicite, est un véritable enjeu pour le gouvernement car cette quantification permet d'évaluer et d'analyser l'ampleur de la menace à laquelle fait face la société française et ainsi d'y répondre avec les mesures adéquates. Pourtant, actuellement, aucune étude publique régulière n'a été réalisée sous l'impulsion des pouvoirs publics.

Toutefois, ces dernières années, quelques études d'origine publique, dont la dernière en date a été publiée en 2022, ont été réalisées pour mesurer l'ampleur du marché parallèle de

tabac. Pour autant, ces études, à l'exception de l'étude de l'OFDT publiée en 2012²⁵ qui observe spécialement le marché illicite de tabac en France, ne sont pas totalement satisfaisantes pour mesurer précisément la part du trafic illicite dans ce marché. En 2017, sur demande de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), l'OFDT a réalisé une étude²⁶ pour mesurer l'importance du marché parallèle de tabac en France en 2016. Cette étude a permis d'établir qu'« *un fumeur sur huit a effectué durant l'année précédant l'enquête au moins un achat de tabac via un circuit illégal, c'est-à-dire sur Internet ou directement auprès d'une personne (y compris dans la rue)* »²⁷.

Par ailleurs, Santé publique France a publié en 2019²⁸ et 2022²⁹ des études sur les lieux d'achat du tabac en France. Une nouvelle fois, ces études permettent seulement d'établir le marché parallèle dans son ensemble. L'étude de Santé publique France de 2022 conclut qu'en France métropolitaine, en 2021, 20,8% des fumeurs de cigarettes et de tabac à rouler de 18-75 ans interrogés ont acheté leur dernier paquet de cigarettes ou de tabac en dehors du marché des buralistes, soit par un achat dans un pays limitrophe (15%), en *duty free* (1,7%), dans un autre pays (0,6%) ou dans la rue (0,8%). Là encore, cette étude ne permet pas d'estimer précisément l'étendue du phénomène criminel que constitue le trafic de tabac.

Ainsi, ce trafic aurait mérité un suivi plus approfondi de la part des pouvoirs publics. Seule l'étude de l'OFDT de 2011 a permis d'établir que « *les achats de cigarettes hors réseau buraliste et transfrontalier (c'est-à-dire en duty free, sur Internet et en contrebande), avoisineraient (...) en 2010 (...) 6%* »³⁰ du marché du tabac. De manière regrettable, la quantification de ce trafic n'a pas été poursuivie et a été délaissée par l'Administration.

²⁵ LALAM N., WEINBERGER D., LERMENIER A., et al. « *L'observation du marché illicite de tabac en France* », OFDT, 49 p., 2012

²⁶ LERMENIER-JEANNET A., PALLE C., « *Enquête Atlas 2016, Approvisionnement en tabac : lieux d'achat sollicités par les fumeurs français* », OFDT, 11 p., 2017

²⁷ *Ibid*, p.9.

²⁸ ANDLER R., GUIGNARD R., LERMENIER -JEANNET A., « *Lieux d'achat du tabac entre 2014 et 2018, 2019* », Baromètre Santé publique France, 2019

²⁹ BECK F., ANDLER R., PASQUEREAU A., et al., « *Lieux d'achat du tabac en France en 2021: résultats du Baromètre de Santé publique France* », 2022

³⁰ LALAM N., WEINBERGER D., LERMENIER A., et al. « *L'observation du marché illicite de tabac en France* », OFDT, p.22, 2012

A l'échelle européenne, en 2020, la Commission européenne a insisté dans une de ses études sur le « *manque notoire de données complètes et fiables* »³¹ sur le trafic de tabac et a affirmé qu'une étude externe sur cette problématique avait été commandée par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

Aujourd'hui, deux indices permettent d'affirmer que le commerce illicite de tabac a fortement augmenté. D'une part, le démantèlement d'usines de contrefaçon de cigarettes en France depuis 2021 démontre que la contrefaçon est désormais présente au sein même de l'Hexagone, alors qu'elle était auparavant importée. D'autre part, l'explosion des saisies de tabac réalisées par les services douaniers permet d'affirmer que le commerce illicite de tabac est en pleine expansion. En effet, les saisies de tabac de contrebande réalisées par la Direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI) ont explosé ces dernières années passant de 350 tonnes en 2017 à plus de 640 tonnes en 2022, laissant penser que le trafic de tabac s'est considérablement développé en France.

Le trafic de tabac mériterait une attention particulière de la part des autorités politiques car ce marché noir est au carrefour de sérieux enjeux tels que la santé publique, l'économie et la sécurité. Dès 2012, la Cour des comptes affirmait déjà dans l'un de ses rapports qu'« *[u]ne mesure fiable des modes d'approvisionnement en tabac et de leur évolution conjoncturelle est de fait indispensable pour évaluer comment la baisse de la consommation constatée dans le réseau se partage entre recours à des achats hors réseau et diminution réelle de la prévalence* »³². Le plan tabac 2023-2025 a reconnu la nécessité de développer « *une capacité publique souveraine d'estimation et d'analyse du marché parallèle des produits du tabac* »³³. Ainsi, mesurer l'ampleur du marché parallèle constitue l'une des mesures phares de ce plan et le gouvernement a déjà amorcé la concrétisation de cette mesure.

³¹ Commission européenne, « *Etude de la Directive 2011/64/UE du Conseil concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés* », p.9, 2020

³² Cour des comptes, « *Rapport d'évaluation – Les politiques de lutte contre le tabagisme* », p.104, décembre 2012.

³³ DGDDI, Plan tabac 2023 – 2025, p.17, 2022.

En effet, le 27 mars 2024, la DGDDI et la MILDECA ont lancé un appel à projet intitulé AAP TABAC 2024. Ce projet vise à financer des recherches sur le marché parallèle du tabac, et notamment sur le marché du tabac échappant à la fiscalité, sur la vente de tabac de contrebande sur les points de vente illicites et sur les achats transfrontaliers de produits de tabac. Cette étude publique sur le marché parallèle du tabac est très attendue. Elle constituera une aide à la décision pour le gouvernement afin qu'il puisse adopter des mesures adaptées et efficaces pour lutter contre le marché illégal de tabac. Actuellement, seuls les industriels de tabac financent des études privées tous les ans pour quantifier l'étendue du marché parallèle.

B - La remise en cause des études privées financées par les manufacturiers

Depuis 2006, sur commande des industriels du tabac, le cabinet d'audit, de conseil et d'expertise KPMG produit chaque année un rapport sur le marché illégal de cigarettes dans l'UE. Depuis 2019, cette étude annuelle est financée par la société anonyme PMI qui produit, distribue et vend des produits de tabac dans le monde entier. La méthodologie utilisée par KPMG pour établir ce rapport s'appuie principalement sur la collecte de paquets de cigarettes vides dans la rue en Europe. Cette collecte est par la suite transmise aux industriels de la cigarette. Ces derniers doivent ensuite indiquer si les paquets collectés sont issus de leurs propres usines ou si elles ont été produites frauduleusement. Le rapport KPMG de 2023³⁴ affirme que la France représente 32% de la consommation illicite de cigarettes dans l'UE. Selon cette étude, la contrebande et la contrefaçon de cigarettes ne cessent d'augmenter en France. Ainsi, si en 2019 ce marché représentait 13,7% de la consommation totale de cigarettes, en 2022, ce marché représenterait 32,4% dont 15,4% de contrefaçons. KPMG met en évidence une augmentation exponentielle de près de 850% de la consommation de cigarettes issues de la contrefaçon en France entre 2019 et 2021. Le rapport de 2023 évalue le marché parallèle de tabac français à 39,7% en 2022.

Les rapports annuels de KPMG sont souvent utilisés par les industriels de tabac, en témoigne un récent article de la revue des tabacs³⁵ intitulé « *KPMG 2022 : « 40% de la*

³⁴ KPMG, « Consommation de cigarettes illicites dans l'UE, au Royaume-Uni, en Norvège, en Suisse, en Moldavie et en Ukraine – Résultats 2022 », 28 juin 2023

³⁵ Revue des tabacs, « KPMG 2022 : « 40% de la consommation de cigarettes en France provient du marché parallèle », 28 juin 2023.

consommation de cigarettes en France provient du marché parallèle ». Si ces rapports permettent de pallier l'absence d'étude publique régulière sur le marché parallèle de tabac, ils ne sont pas pour autant totalement satisfaisants. En effet, ils font l'objet de plusieurs critiques récurrentes qui mettent en doute leur fiabilité.

Certaines associations françaises de lutte contre le tabac remettent en cause la méthode utilisée par KPMG pour réaliser ses études. Ainsi, elles estiment qu'en laissant les fabricants de tabac identifier si les paquets collectés viennent de leurs propres usines, l'étude manque d'impartialité car ces fabricants pourraient être tentés d'exagérer le nombre de cigarettes contrefaites. Dans un rapport de 2023³⁶, le Comité national contre le tabagisme (CNCT) affirmait ainsi que « *le rapport KPMG doit être pris pour ce qu'il est : un outil de désinformation et d'influence au service de l'industrie du tabac* »³⁷. Il dénonce une « *volonté de surévaluation des niveaux de commerce illicite, et en particulier de la contrefaçon* »³⁸. Ainsi, la CNCT, comme d'autres associations françaises, estiment que les rapports de KPMG sont instrumentalisés par le lobby du tabac pour dissuader les pouvoirs publics de prendre des mesures pour lutter contre le tabagisme, ces mesures étant néfastes pour leur industrie.

Par ailleurs, la comparaison des chiffres du dernier rapport de Santé publique France de 2022 et le rapport de KPMG de 2022³⁹ démontre une discordance importante. En effet, si Santé publique France évalue le marché parallèle à 20,8% en 2021, KPMG estime ce marché à 35,5% de la consommation totale. Bien que ces études ne se fondent pas sur la même méthodologie, l'écart entre ces deux estimations est considérable. Avec près de 15 points de pourcentage de différence, il est difficile de se fier aveuglément aux études réalisées par KPMG.

La quantification du marché parallèle de tabac, bien que cruciale, n'est donc pas clairement établie en France. Les biais des rapports de KPMG, notamment le doute sur la

³⁶ Comité national contre le tabagisme, « Le commerce illicite, outil de désinformation et d'influence de l'industrie du tabac », 2023.

³⁷ *Ibid*, p.3.

³⁸ *Ibid*, p.5.

³⁹ KPMG, « Consommation de cigarettes illicites dans l'UE, au Royaume-Uni, en Norvège et en Suisse – Résultats 2021 », 23 juin 2022

partialité de ces études, décrédibilisent les chiffres publiés par ce cabinet de conseil et d'audit. Il est nécessaire qu'un organisme public, totalement indépendant du lobby de l'industrie du tabac, fournisse de manière régulière un suivi fiable et transparent de l'ampleur du marché parallèle de tabac. L'État doit donc intervenir pour évaluer avec le plus de précision possible l'ampleur de ce phénomène. Ainsi, bien que plusieurs études aient tenté d'établir l'étendue de ce marché, aucun chiffre ne semble aujourd'hui totalement satisfaisant et un flou persiste sur cette quantification pourtant essentielle pour lutter efficacement contre le trafic de tabac.

Malgré l'absence de quantification précise, une tendance fait aujourd'hui consensus : le marché parallèle, et plus particulièrement le trafic illicite, est important et est en progression constante ces dernières années. Depuis les années 2000, ce marché a en effet considérablement augmenté. Quasiment inexistant au début des années 2000, un rapport d'information de l'Assemblée nationale de 2021⁴⁰ a estimé l'ampleur de ce marché parallèle entre 14% et 17% de la consommation totale de tabac. Les facteurs expliquant cette expansion importante du marché parallèle sont multiples.

Section 2 : Des causes multiples à l'origine du marché illégal de tabac

Face à l'absence d'harmonisation des politiques fiscales sur les produits de tabac dans l'Union européenne (Paragraphe 1), les trafiquants voient une véritable opportunité d'implanter leur marché noir en France où les taxes, et par conséquent le prix du tabac, ne cessent d'augmenter (Paragraphe 2). De plus, le contexte international influe considérablement sur le trafic de tabac (Paragraphe 3).

Paragraphe 1 - La diversité des politiques fiscales des pays de l'Union européenne sur les marchandises de tabac propice aux trafiquants de tabac

Bien que les achats transfrontaliers dépendent de divers facteurs tels que le pouvoir d'achat, le coût de l'essence, la situation géographique ou encore l'efficacité des contrôles

⁴⁰ WOERTH E. et PARK Z., « Mission d'information relative à l'évolution de la consommation de tabac et du rendement de la fiscalité applicable aux produits du tabac pendant le confinement et aux enseignements pouvant en être tirés », Assemblée nationale, n°4498, 95 p., 2021

publics, le prix des produits du tabac reste le déterminant crucial de la consommation. Ainsi, l'OMS⁴¹ a reconnu que l'augmentation des prix du tabac, grâce aux hausses régulières et significatives des taxes, est un des leviers les plus efficaces pour réduire le tabagisme au sein d'une population, notamment chez les jeunes.

Toutefois, l'efficacité de cette augmentation dépend largement des prix pratiqués dans les pays limitrophes, d'autant plus au sein de l'Union européenne où le marché commun facilite les échanges commerciaux grâce à la libre circulation des marchandises. Un pays qui augmente le prix du tabac en le taxant fortement, comme la France, voit ses efforts annihilés si ses voisins européens ne taxent pas eux-aussi les produits de tabac à la même hauteur. Les divergences de prix entre les États membres de l'UE entraînent des achats externes au marché national et incitent des trafiquants à se livrer à des activités frauduleuses. En effet, les criminels profitent de cette situation pour établir un trafic de tabac dans les pays où la fiscalité est la plus importante. L'écart de prix du tabac entre les États membres est aujourd'hui conséquent. En effet, en 2022, dans les pays de l'Est de l'Europe tels que la Bulgarie, la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie ou encore la Roumanie, un paquet de 20 cigarettes vendu dans le commerce coûtait environ entre 3 et 4€. En comparaison, en Irlande, en France et en Finlande, ce prix était compris entre 8 et 13€. Ainsi, cet écart de prix au sein de l'UE contribue à amplifier considérablement le marché parallèle dont une partie est illégale.

L'Union européenne est consciente que l'harmonisation des taxes de ses États membres sur les produits de tabac est un véritable enjeu pour rendre efficace les politiques nationales de lutte contre le tabagisme. Ainsi, elle s'est préoccupée de cette taxation pour tenter de diminuer les écarts de prix du tabac entre les différents États membres. En 2011, le Conseil de l'UE a adopté une directive sur la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés⁴² qui, dans un souci d'intelligibilité et de clarté, regroupe plusieurs directives européennes sur les taxes frappant les produits de tabac⁴³. Cette directive affirmait ainsi que

⁴¹ Article 6-1 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, 2003.

⁴² Directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés

⁴³ Directive 92/79/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes, la directive 92/80/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taxes frappant les tabacs manufacturés autres que les cigarettes et la directive 95/59/CE du Conseil du 27 novembre 1995

l'« harmonisation des taux appliqués par les États membres contribuerait à réduire la fraude et la contrebande au sein de l'Union ». La réglementation européenne a tenté de réduire les différences de droits d'accise et donc du prix du tabac entre les États membres en créant des seuils minimaux de taxation. Toutefois, la fiscalité demeure une compétence des États membres. La directive de 2011 laisse une grande marge de manœuvre aux pays européens pour déterminer le droit d'accise qu'ils souhaitent mettre en place sur les ventes de tabac. Ainsi, cette directive ne suffit pas à harmoniser suffisamment les politiques fiscales nationales pour diminuer les écarts de prix entre pays européens.

La faiblesse d'harmonisation des politiques fiscales sur les produits de tabac a conduit la France à soutenir l'adoption de nouvelles mesures européennes pour remédier à la disparité des politiques fiscales en matière de tabac. Ainsi, en septembre 2022, le Secrétariat d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé de l'Europe affirmait que « la Commission [européenne] devrait publier une proposition de révision de la directive 2011/64/UE concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés dans les mois à venir »⁴⁴ afin d'aboutir à une harmonisation européenne effective de la taxation du tabac. Deux mois plus tard⁴⁵, le ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique soutenait que la France participait activement au projet de révision de cette directive. Si ce projet n'a pas encore vu le jour, les révisions porteront sans doute sur l'augmentation des taux minimaux de taxation de l'UE sur l'intégralité des produits du tabac, comme la Commission européenne l'a recommandée dans son étude de 2020⁴⁶.

La convergence des politiques fiscales des États membres de l'UE permettrait de renforcer la politique de santé publique visant à lutter contre le tabagisme et le trafic illicite de tabac. De plus, elle diminuerait les pertes fiscales de l'État et arrêterait la concurrence déloyale subie par le réseau des buroliers. Toutefois, les directives en matière fiscale sont adoptées dans

concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés.

⁴⁴ Question écrite n°00097 – 16^e législature – Harmonisation de la fiscalité du tabac dans l'Union européenne, 15 septembre 2022.

⁴⁵ Question écrite n°02294 – 16^e législature – Taxation du tabac, 17 novembre 2022.

⁴⁶ Commission européenne, « Étude de la Directive 2011/64/UE du Conseil concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés », 2020

le cadre d'une procédure législative spéciale qui nécessite d'obtenir un accord unanime entre les États membres. La règle de l'unanimité freine donc considérablement les possibles avancées vers une harmonisation des prix du tabac au sein de l'UE. La disparité des prix, source de trafic, va donc sans doute persister au sein de l'UE et la France, qui dispose d'une des politiques fiscales les plus exigeantes, va en pâtir.

Paragraphe 2 - L'ambitieuse politique de santé publique française appuyée par une politique fiscale importante sur les produits de tabac

A - La stratégie française de longue date : l'augmentation de la taxation des produits de tabac pour lutter contre le tabagisme

Depuis une vingtaine d'années, la stratégie française de lutte contre le tabac s'appuie sur l'augmentation des prix du tabac par un accroissement continu de la taxation perçue par l'État. Le gouvernement cherche ainsi à dissuader la consommation de tabac ; les produits étant plus coûteux, le tabac est donc moins accessible. Jugée par de nombreux organismes, tels que l'OMS, comme la stratégie la plus efficace pour diminuer le tabagisme dans une population, la France continue de mettre en œuvre cette politique fiscale sévère en dépit de critiques récurrentes. Le ministre de la Santé et de la Prévention, Aurélien Rousseau, affirmait ainsi dans le Programme national de lutte contre le tabac 2023 – 2027 que « *[l]e levier du prix, c'est ce qui fonctionne le mieux* ». Le prix du tabac est décidé librement par les fabricants de tabac, après homologation du gouvernement. Ce prix se compose essentiellement des taxes (droit de consommation et taxe sur la valeur ajoutée) dont le seuil minimal est prévu à l'article L.314-24 du Code des impositions sur les biens et services, de la part du fabricant et de la marge du débitant de tabac. Pour augmenter le prix du tabac, le gouvernement augmente les taxes. Cette augmentation influe directement sur le prix du tabac car les buralistes doivent nécessairement reporter cette augmentation sur le prix de vente pour être rentables.

Cette augmentation progressive et continue du prix du tabac en France se produit depuis les années 1990. Avant cette période, le prix du tabac avait baissé dans les années 1970 avant de se stabiliser dans les années 1980. Le premier Plan cancer 2003-2007 prévoyait, parmi ses

70 mesures, d' « *augmenter significativement et régulièrement le prix de vente du tabac* »⁴⁷. Ainsi, le prix du paquet de cigarettes de la marque la plus vendue est passé de 3,20 €⁴⁸ en 2000 à 5,00€ en 2004. Cette augmentation a permis, entre 2000 et 2006, de baisser les ventes de cigarettes de 33,6 % et de diminuer la prévalence tabagique de 2,5 points de pourcentage. Toutefois, la hausse régulière que prévoyait le Plan cancer a été abandonnée. En effet, pendant 3 ans, le prix du paquet de cigarettes est resté à 5 € avant de légèrement augmenter de 2007 à 2010. Pendant cette période, les ventes de cigarettes sont restées stables mais la prévalence tabagique a augmenté, atteignant presque à nouveau le taux de l'année 2000.

En 2009, un nouveau Plan cancer a été lancé mais, de manière surprenante, celui-ci ne prévoit aucune mesure relative au prix du tabac. Il faut attendre 2011 pour que l'État durcisse à nouveau sa politique fiscale en matière de tabac. De 2011 à 2014, le prix du paquet de cigarettes de la marque la plus vendue a augmenté d'1,02 €. Cette augmentation a eu les effets escomptés : les ventes de cigarettes ont diminué, tout comme la prévalence tabagique dans la population française.

Après une stagnation du prix du paquet de cigarettes à 7,00 € entre 2014 et 2016, les augmentations de prix sont constantes, rapides et très fortes depuis 2017 dans le cadre du PNRT de 2014 à 2019 et du PNLT 2018 – 2022. Entre 2017 et 2022, le prix du paquet de cigarettes de la marque la plus vendue est passé de 7,05 € à 10,5 €, soit une augmentation de 48,9%. Le tabagisme a ainsi nettement baissé, notamment chez les plus jeunes. Après une stagnation de la fiscalité, et donc du prix, en 2022, la loi de financement de la sécurité sociale 2023 a souhaité augmenter à nouveau cette fiscalité pour indexer le prix du tabac à l'inflation. En effet, depuis fin 2021, l'inflation considérable en France a pour conséquence de baisser les prix réels des produits de tabac. Le PNLT 2023 -2027 prévoit à nouveau une augmentation considérable du prix du tabac dans les prochaines années. Ainsi, l'objectif est que le prix du paquet de cigarettes atteigne 12 € en 2025, puis 13 € en 2027. Bien que plutôt efficace, cette stratégie française de lutte contre le tabac qui se base sur une hausse des fiscalités fait l'objet de diverses critiques.

⁴⁷ Plan cancer 2003 – 2007, p.17, 2003.

⁴⁸ Les chiffres utilisés proviennent de la DGGDI.

B - Les multiples limites de la politique fiscale française sur le tabac

Tout d'abord, il est reproché à la rigoureuse politique fiscale française sur le tabac de créer un marché noir plus important. En effet, il existe une corrélation entre l'augmentation fiscale et le développement du trafic de tabac. L'Union européenne a reconnu que « *toute augmentation des taxes entraînant une réduction substantielle de l'accessibilité économique peut involontairement favoriser la demande de produits illégaux* »⁴⁹. Ainsi, la demande de produits de tabac illégaux est sensible aux tendances des prix : plus la taxation et le prix seront importants, plus le marché parallèle et le trafic illicite se développeront. Cette corrélation est d'autant plus vérifiable sur le marché du tabac car il s'agit d'un produit très addictif pour lequel les consommateurs ne sont pas toujours prêts à abandonner par manque de moyens financiers. Le paquet de cigarettes est aujourd'hui tellement cher en France que les réseaux criminels en ont profité pour installer un trafic de grande ampleur sur le territoire national. Le journaliste Jean-Marc Leclerc affirmait ainsi qu' « *[a]u marché noir, un paquet [de cigarettes] coûte 1 à 2 € à fabriquer et se revend entre 5 et 7 euros* »⁵⁰, soit deux fois moins cher que sur le marché légal français.

La contrebande, tout comme les achats légaux transfrontaliers, sont d'autant plus faciles à mettre en place compte tenu du fait que des pays limitrophes à la France disposent d'une fiscalité bien moins lourde sur les produits de tabac. Ainsi, en Espagne et en Italie, un paquet de cigarettes coûte en moyenne entre 5 et 6 €. Les trafiquants profitent ainsi de l'absence de consensus européen sur le prix des produits de tabac pour intensifier le marché noir en France où la fiscalité est bien plus conséquente. Le développement de ce marché parallèle pénalise fortement le réseau des buralistes français. Ainsi, ces derniers soutiennent que la hausse de la fiscalité sur les produits de tabac ne fait qu'augmenter le marché parallèle sans baisser véritablement le tabagisme dans la population française. Le président de la Confédération des buralistes, Philippe Coy, a ainsi affirmé que « *cela fait 20 ans que l'outil fiscal est utilisé, et cela a fait grimper le marché parallèle, et s'est traduit par un désastre économique pour notre réseau avec 10 000 établissements fermés en 15 ans* »⁵¹.

⁴⁹ Commission européenne, « Etude de la Directive 2011/64/UE du Conseil ... *op. cit.* », p.9, 2020.

⁵⁰ LECLERC J-M., « Les cigarettes, cet autre trafic qui explose en France », Le Figaro, 25 octobre 2023

⁵¹ Ouest France, « Fiscalité du tabac : les buralistes « inquiets », demandent « modération » et « visibilité » », 23 septembre 2022

De plus, l'efficacité de la politique de hausses de taxation sur les produits de tabac est parfois remise en cause et blâmée pour accroître les inégalités sociales. En effet, la chercheuse en épidémiologie sociale à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), Fabienne El-Khoury, affirme qu'« [i]l reste beaucoup de personnes défavorisées qui ne parviennent pas à s'arrêter ou à diminuer leur consommation et voient donc leur pouvoir d'achat décroître »⁵². Or, selon Santé publique France, en 2022, parmi le tiers de la population dont les revenus sont les plus bas, la prévalence tabagique est la plus élevée (33,6%). Par ailleurs, en 2022, parmi les 18-64 ans, cette prévalence s'élève à 42,3% parmi les personnes au chômage, contre 26,1% parmi les actifs occupés et 19,1% parmi les étudiants. Des études sociologiques, telles que l'ouvrage de Patrick Peretti-Watel⁵³, ont démontré que la consommation de tabac est plus importante parmi les individus aux revenus modestes. La dépendance à la nicotine serait en moyenne plus forte chez les personnes issues de milieux défavorisés, notamment du fait du stress lié à leur situation socio-économique précaire. Dans un avis de 2012⁵⁴, le Haut Conseil de la santé publique, alertait sur le fait que l'augmentation du prix du tabac chez les fumeurs aux revenus modestes pouvait les conduire à réaliser « *des arbitrages aux dépens d'autres consommations, alimentaires notamment, surtout « saines, voire des réductions des dépenses consacrées à la santé »*. Ainsi, pour les consommateurs de tabac ayant une forte dépendance, l'augmentation de la fiscalité peut conduire à seulement réduire leur revenu et accroître les inégalités sociales.

Enfin, il est parfois reproché à cette stratégie française basée sur une hausse progressive des prix du tabac de manquer d'efficacité. En effet, comme l'illustre le cas de l'Australie, une hausse radicale, et non graduelle, permet de réduire plus efficacement la prévalence tabagique. Ainsi, en augmentant fortement la taxe sur les produits de tabac⁵⁵, l'Australie a diminué considérablement le taux de prévalence tabagique dans sa population, passant de 25,9% en 1998

⁵² LE ROMANSER A., « Tabagisme chez les plus précaires : « La dépendance à la nicotine est plus importante dans les milieux défavorisés », Libération 31 mai 2023

⁵³ PERETTI-WATEL P., *La cigarette du pauvre – Enquêtes auprès des fumeurs en situation précaire*, Presses de l'EHESP, coll. Recherche, santé, social, 2012, 146 p.

⁵⁴ Haut Conseil de la santé publique, « Avis relatif à l'augmentation des taxes sur le tabac en vue de réduire la prévalence du tabagisme en France », 25 janvier 2012.

⁵⁵ A titre d'exemple, en 2010, les pouvoirs publics australiens ont augmenté de 25% la taxe sur les produits de tabac.

à 14,8% en 2016⁵⁶. Alors qu'en 1990, un paquet de cigarettes était vendu environ 5 euros en Australie, il en coûte environ 26 euros en 2024. Il apparaît donc plus efficace d'accroître de manière franche les prix du tabac pour diminuer significativement le nombre de fumeurs.

Si la politique fiscale française est un facteur essentiel de développement du marché parallèle de tabac, y compris du marché noir, le contexte international influence aussi le trafic illicite de tabac.

Paragraphe 3 - L'importance du contexte international : l'exploitation des migrants

L'instabilité géopolitique internationale contribue à augmenter le trafic de tabac. En effet, en 2022, Corinne Cléostrate, sous directrice à la lutte contre la fraude à la DGDDI, soutenait que les conflits en Afghanistan, en Syrie et en Ukraine concouraient à l'arrivée, sur le territoire français, de migrants en situation très précaire qui font « *régulièrement l'objet d'une exploitation de la part de réseaux criminels pour servir de passeurs de produits du tabac* »⁵⁷. Une fois arrivés sur le territoire français, en recherche de revenu mais en difficulté pour trouver un emploi en France, beaucoup de migrants se tournent vers la contrebande de tabac, souvent en vendant leurs produits à la sauvette. Ainsi, ils vendent des paquets de cigarettes dans les rues de grandes villes françaises, notamment à Paris. Ce trafic « fourmi » alimente « *une véritable économie de la misère* »⁵⁸. Souvent en situation irrégulière, ces revendeurs touchent entre 1 et 2 € par paquet vendu. Certains d'entre eux sont des mineurs non-accompagnés.

Les nationalités des revendeurs évoluent au gré des migrations engendrées par l'instabilité de certains pays. Si auparavant ce trafic était surtout réalisé par une partie de la communauté maghrébine, aujourd'hui, les revendeurs de tabac sont souvent originaires d'Afghanistan. Les ventes à la sauvette conduisent parfois à une véritable guerre de territoire.

⁵⁶ Ces chiffres sont issus de l'article suivant : DONO J., MARTIN K., BOWDEN J. et al., « A population-level analysis of changes in Australian smokers' preferences for smoking cessation support over two decades from 1998 to 2017 », *The Lancet*, 12 décembre 2021.

⁵⁷ *Le Point*, « Le trafic de cigarettes a explosé en 2021 », 17 mars 2022.

⁵⁸ GUICHARD S., « Trafic de tabac : comment les cigarettiers tirent profit de la contrebande », *L'Humanité*, 14 décembre 2023

Ainsi, dans le XVIIIème arrondissement de Paris, le trafic a longtemps été connu pour être détenu par la communauté arabe. Toutefois, le retour au pouvoir des talibans en Afghanistan en 2021 a conduit de nombreux Afghans à s'exiler et à prendre peu à peu le contrôle d'une grande partie du trafic de tabac à la sauvette dans certains quartiers de cet arrondissement. Dans Le Parisien⁵⁹, un officier de police judiciaire du XVIIIème arrondissement confirmait cette évolution et ajoutait que ces trafiquants afghans font « *travailler les autres communautés supplantées au fil de l'eau* » en les fournissant en marchandises illicites et « *emploient nombre de clandestins, principalement des nouveaux venus en quête de gains faciles, pour pouvoir survivre en France* ». A Barbès, la communauté maghrébine contrôle le trafic de tabac. Dans la rue Marx-Dormoy du XVIIIème, la communauté afghane s'est fortement implantée ; de nombreux commerces de cette rue ont récemment été achetés par des Afghans. La police et la justice soupçonnent que ces achats permettent en réalité de blanchir l'argent issu du trafic de cigarettes.

Ainsi, l'existence du marché noir de tabac sur le territoire français est aujourd'hui une certitude. Malgré l'absence de quantification précise, ce marché semble avoir progressivement augmenté ces dernières années. Le commerce illicite de tabac est un fléau aux multiples dangers, qui exploite par ailleurs la misère de nombreux migrants arrivés en France. Cette problématique est un défi majeur pour l'État, d'autant plus que cette criminalité a récemment subi un mouvement de professionnalisation, complexifiant considérablement la compréhension de ce phénomène.

⁵⁹ MONGAILLARD V., DÉCUGIS, « Trafic de cigarettes de contrebande à Paris : comment des vendeurs afghans se sont imposés dans le XVIIIe », Le Parisien, 5 mars 2024.

CHAPITRE 2 : LA COMPLEXIFICATION DU MARCHÉ SOUTERRAIN DU TABAC EN FRANCE

Le trafic illicite de tabac est aujourd'hui considérable. Ce marché noir a subi de véritables mutations qui ont fortement complexifié son fonctionnement. D'une part, les trafiquants ont su adapter, professionnaliser et développer leurs activités illégales liées au tabac afin d'accroître leurs gains financiers (Section 2). D'autre part, le trafic de tabac s'est largement étendu et touche aujourd'hui l'intégralité du territoire français (Section 1).

Section 1 : Les localisations du trafic de tabac en France : un marché noir diffus

Source d'insécurité, la multiplication des points de vente (Paragraphe 1) amplifie l'étendue du trafic de tabac qui touche de manière indiscriminée le territoire français (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 - Un trafic étendu sur l'intégralité du territoire français

La problématique du trafic du tabac est un phénomène d'ampleur nationale : il touche l'ensemble de la France métropolitaine. Les zones urbaines, périurbaines comme rurales sont des points de vente ou de transit de ce trafic aux origines diverses.

Avec sa position géographique stratégique, la France ne constitue pas seulement une destination prisée des trafiquants de tabac. Elle est aussi un pays où transite le trafic pour être finalement acheminé dans d'autres pays d'Europe, tels que l'Irlande ou encore le Royaume-Uni. Ainsi, régulièrement, la contrebande de cigarettes en provenance de pays tiers, généralement des pays d'Afrique du Nord ou d'Europe de l'Est, alimente le trafic au Royaume-Uni en passant par la France. Au départ du port de Roscoff ou de Calais, de Cherbourg ou de Dieppe, le trafic de tabac franchit les frontières par la Manche.

Par ailleurs, la France est prioritairement un pays de destination du trafic de tabac. En effet, de nombreux flux externes, et désormais aussi internes avec l'implantation d'usines clandestines sur le territoire français, alimentent le trafic dans le pays. Bien que ce phénomène criminel ébranle l'ensemble de la France, les grandes agglomérations comme les villes moyennes et les campagnes, certaines études ont tenté de démontrer que le trafic de tabac

touchait certaines régions françaises avec une intensité plus importante. Deux études peuvent être ainsi citées. D'une part, le rapport de 2023 de KPMG⁶⁰ a cartographié la consommation de contrefaçon et contrebande de cigarettes sur le territoire français. D'autre part, Transcrime, le centre de recherche sur la criminalité transnationale de l'Università Cattolica del Sacro Cuore de Milan, a caractérisé le marché noir de cigarettes dans chaque pays de l'Union européenne dans son rapport portant sur les perspectives européennes sur le commerce illicite des produits de tabac⁶¹.

Ces études constatent que les régions frontalières et les ports sont les plus affectés par le trafic de tabac. Ainsi, les Hauts-de-France et le Grand Est disposent d'un trafic bien plus important du fait de leur proximité avec la Belgique et le Luxembourg qui sont des sources d'approvisionnement de tabac pour le territoire français. Le Sud-Est de la France, frontalier à l'Espagne et Andorre, serait aussi plus touché par ce trafic. Par ailleurs, le trafic de tabac est bien établi dans les ports. Beaucoup de saisies sont ainsi réalisées dans les ports du Havre, de Marseille et de Dunkerque. L'intensité supérieure du trafic de tabac dans les régions frontalières et les ports ne signifie pas que la consommation de tabac de contrebande ou de contrefaçon y est plus importante. En réalité, cette intensité s'explique par le fait que les ports et les régions frontalières constituent des points d'entrée cruciaux pour acheminer le tabac en France. Une fois entrés sur le territoire, les produits de tabac illégalement introduits servent à approvisionner l'ensemble du territoire français de manière indiscriminée. Ainsi, des cigarettes luxembourgeoises pourraient être *in fine* acheminées dans le Sud de la France, tout comme des cigarettes en provenance d'Andorre pourraient alimenter les consommateurs du Nord. Les points d'entrée du trafic permettent ainsi d'approvisionner les différents points de vente des trafiquants qui, ces dernières années, se diversifient.

⁶⁰ KPMG, « Consommation de cigarettes illicites dans l'UE... *op. cit.* », p.29, 28 juin 2023.

⁶¹ ANGELINI M., AZIANI A., BANFI S. et al., « European Outlook on the Illicit Trade in Tobacco Product », Transcrime, 25 p., 2015.

Paragraphe 2 - La diversification des points de vente menaçant l'ordre public

A - Un canal de distribution classique et dangereux : la vente à la sauvette

Les canaux de distribution utilisés par les trafiquants de tabac sont aujourd'hui multiples et ne se cantonnent plus aux seuls points de vente physiques. Traditionnellement, les trafiquants de tabac exercent la vente à la sauvette pour écouler leurs produits illicites. Ainsi, des vendeurs à la sauvette, présents dans les endroits les plus fréquentés tels que des gares ou encore des sorties de métros, proposent, directement dans la rue, différents produits de tabac, notamment des cigarettes issues de la contrebande ou de la contrefaçon. La vente à la sauvette constitue un délit prévu à l'article 446-1 du Code pénal⁶².

Ce délit est un véritable marché noir à ciel ouvert qui importune la population et trouble l'ordre public, faisant ainsi naître un sentiment d'insécurité croissant. En effet, cette vente à la sauvette s'accompagne souvent de faits de violence. D'une part, une violence entre les trafiquants qui se livrent à des rixes, parfois avec des armes blanches, pour contrôler les points de vente. Ainsi, en janvier 2021, dans le Val-d'Oise, une transaction dans le cadre d'un trafic de tabac a abouti à une agression au couteau. Sept individus ont été interpellés dans le cadre de cette affaire. D'autre part, une violence entre les trafiquants et la population. En effet, des vols, des squats, des agressions verbales, physiques et sexuelles sont régulièrement constatés sur les points de vente des trafiquants de tabac.

La vente à la sauvette est ainsi source d'une délinquance importante qui entraîne des conséquences préjudiciables considérables sur la sécurité et la tranquillité d'un quartier. La population tente ainsi de fuir les points de vente à la sauvette afin d'éviter d'être importunée et de faire face à une potentielle violence. De nombreux commerçants se plaignent ainsi que cette vente à la sauvette nuit à leurs commerces en faisant fuir leurs clients qui n'osent plus venir dans ces quartiers jugés dangereux. Bien que des opérations des forces de l'ordre soient régulièrement mises en place pour lutter contre la vente à la sauvette, certains commerçants

⁶² Article 446-1, alinéa 1 du Code pénal : « La vente à la sauvette est le fait, sans autorisation ou déclaration régulière, d'offrir, de mettre en vente ou d'exposer en vue de la vente des biens ou d'exercer toute autre profession dans les lieux publics en violation des dispositions réglementaires sur la police de ces lieux. »

estiment que ces opérations ne sont pas assez régulières et suffisantes pour endiguer ce phénomène.

Toutefois, la vente à la sauvette n'est désormais plus le seul canal de distribution du trafic de tabac. En effet, des commerces de proximité, notamment des épiceries de nuit, commercialisent illégalement du tabac. Ce réseau de revente parallèle profite de la fermeture des buralistes pour proposer du tabac à un prix souvent plus élevé que sur le marché légal. Ce point de vente a aussi l'avantage d'être plus discret que la vente à la sauvette qui se déroule en pleine rue, à la vue du public et des forces de l'ordre. Ces dernières traquent toutefois ces nouveaux points de vente, en témoignant les nombreuses fermetures administratives de commerces pour la vente non autorisée de tabac. En 2023, dans le département du Gard, le préfet Jérôme Bonet, ancien directeur central de la police judiciaire, se réjouit des 94 fermetures de ce type d'établissements, soit 80% de plus qu'en 2022.

B - La montée en puissance des points de vente en ligne

Par ailleurs, les points de vente en ligne de tabac se développent peu à peu. En effet, au même titre que les autres criminalités, le trafic de tabac utilise de plus en plus le numérique pour s'étendre. Dans une étude de 2017⁶³, l'OFDT a affirmé qu'en 2016, 5% des fumeurs français interrogés avaient utilisé Internet pour acheter du tabac. Bien qu'elles soient pour le moment à la marge et localisées, les ventes de tabac sur le Darkweb et sur Internet, notamment via les réseaux sociaux, progressent et risquent d'augmenter considérablement ces prochaines années. Ces ventes en ligne ont connu une forte croissance en 2020 et 2021 du fait des restrictions de circulation liées à la pandémie de la Covid 19. Le fabricant de tabac British American Tobacco a demandé à Webdrone, une société française spécialisée dans la détection de produits contrefaits sur Internet, de réaliser une étude sur les ventes de cigarettes sur Internet et notamment sur les réseaux sociaux Snapchat et Facebook. Cette étude a dénombré 13 500 publications de vente de tabac sur ces plateformes ouvertes en 2023. 39% de ces publications concernent des cigarettes de contrebande et plus de 38% concernent des cigarettes de contrefaçon.

⁶³ LERMENIER-JEANNET A., PALLE C., « Enquête Atlas 2016, Approvisionnement en tabac : lieux d'achat sollicités par les fumeurs français », OFDT, 11 p., 2017

La vente en ligne de tabac, et notamment de cigarettes de contrefaçon, à travers les réseaux sociaux tels que Snapchat ou Facebook est ainsi de plus en plus répandue. D'après la Police nationale, les cigarettes de contrefaçon représentent 90% des ventes proposées sur Snapchat. Depuis leurs comptes, les trafiquants proposent de livrer sur tout le territoire français leurs produits du tabac illégaux. Pour passer commande avec davantage de discrétion, les trafiquants renvoient leurs clients à la messagerie chiffrée Telegram. Didier Douilly, ancien gendarme spécialisé en cybercriminalité aujourd'hui directeur commercial de Webdrone affirme que des cartons de cigarettes contrefaites se négocient à 1 200 euros sur Snapchat ou Facebook au lieu de 6 000 euros. Ces plateformes en ligne tendent à devenir de véritables points de deal pour les trafiquants de tabac. Cette vente en ligne est d'autant plus facilitée par une action insuffisante des modérateurs de Meta, la multinationale américaine en charge de Facebook, et de Snapchat. Pourtant, dans leurs conditions d'utilisation, Meta affirme que « [l]es annonces ne peuvent pas promouvoir l'achat ou la vente de produits de tabac ou d'articles de consommation liés au tabac »⁶⁴ et Snapchat soutient que la plateforme interdit « la promotion illégale de biens ou de secteurs réglementés, notamment la promotion non autorisée (...) de produits du tabac »⁶⁵. Malgré cette interdiction de principe, de nombreux trafiquants sont quotidiennement présents sur ces réseaux sociaux et continuent de mener leur commerce illégal.

De plus, il existe aujourd'hui de nombreux sites de ventes de tabac sur Internet qui proposent des produits de tabac souvent beaucoup moins chers que sur le marché légal français. Certains de ces sites internet proposent de livrer les commandes de cigarettes et autres produits de tabac directement aux domiciles des clients. En réalité, nombre de ces sites sont des escroqueries ; beaucoup d'acheteurs ne reçoivent jamais leur commande. De plus, le Dark Web est désormais une zone de commercialisation de tabac facile d'accès et sur laquelle les produits de tabac peuvent être achetés sans difficulté. Le Dark Web « *est un ensemble caché de sites Internet accessibles uniquement par un navigateur spécialement conçu à cet effet. Il est utilisé pour préserver l'anonymat et la confidentialité des activités sur Internet* »⁶⁶.

⁶⁴ Facebook, Conditions générales et politique – Règles commerciales, « Contenus interdits ».

⁶⁵ Snapchat, Règles communautaires, « Activités illégales ou réglementées ».

⁶⁶ Définition de l'entreprise de cybersécurité Kaspersky.

L'achat de tabac sur Internet est strictement prohibé par l'article 568 ter du Code général des impôts. Toutefois, les points de vente virtuels sont très profitables aux trafiquants, notamment parce qu'ils jouissent d'une certaine impunité grâce à l'anonymat qu'Internet offre a priori. En effet, il est très difficile pour les autorités françaises d'identifier et de poursuivre les revendeurs de tabac illicite sur Internet du fait de l'anonymat et des éléments d'extranéité souvent présents dans ce cadre. Ces revendeurs en ligne ne sont souvent pas français et résident à l'étranger. De fait, lorsque le site de vente n'est pas localisé en France, les poursuites sont presque impossibles.

Les points de vente du trafic de tabac sont désormais nombreux et troublent l'ordre public. Face à la multiplicité de ces points de vente, les forces de l'ordre et la justice ont plus de difficulté pour arrêter et poursuivre certains trafiquants, notamment les criminels opérant sur Internet. Cette diversification accompagne pleinement le mouvement de professionnalisation des trafiquants de tabac.

Section 2 : La dangereuse professionnalisation des trafiquants de tabac

L'offre du trafic de tabac a subi de nombreuses évolutions. Du petit trafiquant à de véritables criminels organisés, le trafic de tabac est désormais réalisé par une multitude d'acteurs hétérogènes (Paragraphe 1) dont les modes opératoires sont de plus en plus complexes et élaborés (Paragraphe 2). Par ailleurs, les industriels, qui se targuent d'être victime du trafic de tabac, ont en réalité une responsabilité importante dans la réalisation de celui-ci (Paragraphe 3).

Paragraphe 1 - Des trafiquants protéiformes

A - La métamorphose des trafiquants de tabac : de la contrebande de « fourmis » à la criminalité organisée

Le trafic de tabac s'accélère et est en perpétuelle évolution. Les trafiquants de tabac démontrent d'une capacité d'adaptation certaine qui complexifie la compréhension du fonctionnement et de l'organisation du marché noir et, de fait, la lutte contre ce trafic. Ces dernières années, ce marché parallèle a subi une mutation considérable passant d'un trafic à petite échelle aux conséquences minimales à un trafic de grande ampleur à l'échelle internationale.

Le marché noir de tabac est traditionnellement caractérisé par la petite contrebande, c'est-à-dire le fait d'acheter les produits du tabac dans un État frontalier, payer les taxes en vigueur dans ce pays, mais dépasser la quantité d'importation de tabac autorisée. Ainsi, à l'origine, le commerce illicite de tabac est aux mains de petits trafiquants qui déploient une contrebande de faible ampleur. Ces trafiquants exercent ainsi du tourisme fiscal en profitant de la plus faible taxation des produits de tabac dans les pays frontaliers à la France pour s'approvisionner. Ces petits groupes agiles achètent une quantité de tabac plutôt faible pour leur consommation personnelle ou pour la revendre sur le territoire français. Toutefois, l'époque où le trafic se caractérisait essentiellement par cette contrebande d'opportunité frontalière est désormais révolue. Ces petits trafiquants sont désormais concurrencés par des réseaux criminels de plus en plus diffus et organisés.

La contrebande de tabac à grande échelle, c'est-à-dire le fait d'acheter de grandes quantités de tabac par des circuits commerciaux illicites sans payer de taxes, ne cesse de s'intensifier. De plus, la contrefaçon de cigarettes est désormais une pratique courante et en pleine expansion chez les trafiquants de tabac. Au XX^{ème} siècle, le trafic de cigarettes était déjà utilisé par la criminalité organisée. Ainsi, des mafias italiennes et les trafiquants de la « French Connection »⁶⁷ ont pu réaliser des gains économiques grâce à la cigarette avant de délaisser ce marché pour se tourner vers le trafic de drogues telles que l'héroïne ou la cocaïne qui se sont révélées plus rentables.

Ces dernières années, l'offre du trafic de tabac s'est considérablement métamorphosée et de véritables organisations criminelles transnationales se sont à nouveau tournées vers le trafic de tabac. Ce trafic est en effet très attrayant pour ces réseaux transnationaux car les profits générés par la contrebande et la contrefaçon sont très importants pour un investissement mineur et un risque pénal limité. Ces organisations sont généralement structurées autour d'un système pyramidal très hiérarchisé où chaque acteur dispose d'un rôle bien établi. Un expert de l'Office européen de lutte antifraude a ainsi affirmé que « *[c]es groupes criminels fonctionnent comme*

⁶⁷ Groupe organisé de personnes qui exportaient l'héroïne de la France, et plus précisément depuis Marseille, vers les Etats-Unis du XIX^{ème} au XX^{ème} siècle.

des firmes multinationales. Ils ont des managers régionaux et dispatchent leurs activités dans l'Europe entière »⁶⁸. Ainsi, entre 2020 et 2021, le groupe de recherche de la Gendarmerie de Nantes a observé un groupe criminel qui exerçait un trafic de tabac. Ce groupe s'organisait autour d'un leader d'origine ukrainienne épaulé de deux manutentionnaires qui réceptionnaient et livraient les produits de tabac à des grossistes. Enfin, à la base de la pyramide et au bout de la chaîne du trafic, une main d'œuvre peu chère, souvent en situation irrégulière⁶⁹, vend les produits de tabac illégaux sur divers points de vente⁷⁰. Les gangs se chargent ainsi de la production, du stockage et de l'acheminement des produits de tabac qui sont ensuite proposés à la vente par des vendeurs à la sauvette.

Par ailleurs, ces trafiquants de tabac qui opèrent à grande échelle ne se cantonnent pas à une seule activité criminelle. Ces réseaux criminels se caractérisent souvent par une polycriminalité. Il est rare qu'une organisation mafieuse ne s'astreigne à un seul trafic. Ainsi, outre le trafic de tabac, les criminels exercent d'autres infractions telles que l'exploitation de migrants ou les trafics d'armes, de stupéfiants, de contrefaçon etc. Ainsi, derrière le trafic de tabac, qui est parfois considéré comme anodin, se cachent de véritables enjeux sécuritaires.

B - Un trafic aux origines hétérogènes

Les sources du trafic de tabac, notamment en ce qui concerne la contrefaçon, ont, elles aussi, beaucoup évolué ces dernières années. Tout d'abord, la contrebande de tabac provient traditionnellement de plusieurs pays : l'Algérie et les pays frontaliers à la fiscalité plus avantageuse tels que l'Espagne, Andorre ou le Luxembourg.

La filière de contrebande algérienne profite des prix des produits de tabac, notamment la cigarette, qui sont bien plus faibles qu'en France pour convoier cette contrebande par ferry ou par avion vers des ports français, principalement Marseille. En Algérie, un paquet de cigarettes coûte entre 1,30 et 1,40 euros. Pour éviter les contrôles, les trafiquants algériens

⁶⁸ PIEL S., SAINTOURENS T., « Les nouveaux visages du trafic de cigarettes », Le Monde, 16 octobre 2021

⁶⁹ Supra, Titre I, Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 3.

⁷⁰ Supra, Titre I, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 2.

fractionnent désormais leur trajet en transitant par l'Espagne ou le Portugal. Cette source d'approvisionnement en provenance d'Algérie existe depuis de nombreuses années. Si cette filière de contrebande algérienne a considérablement baissé en 2020 et 2021 du fait des restrictions de circulation liées à la pandémie du Covid 19, elle reprend désormais sa place de choix sur le marché noir français. Le rapport KPMG de 2023 affirme qu'en 2022, 850 millions de cigarettes algériennes alimentaient le marché noir français. D'autres pays d'Afrique tels que l'Egypte contribuent à cette contrebande de tabac alimentant la France.

Par ailleurs, la principauté d'Andorre est elle aussi réputée pour sa fiscalité avantageuse sur les produits de tabac. Ainsi, des contrebandiers s'approvisionnent en produits de tabac à Andorre et marchent des kilomètres dans des sentiers de montagne pour contourner les postes frontières. En outre, la contrebande de tabac présente sur le territoire français est organisée par d'autres filières. Ainsi, les réseaux arméniens sont récurrents dans la contrebande de cigarettes et les réseaux turcs sont connus pour organiser le trafic de tabac à narguilé.

Enfin, depuis de nombreuses années, d'autres pays frontaliers membres de l'Union européenne sont des sources d'approvisionnement du marché noir de tabac présent en France. Cette contrebande est facilitée par le marché commun européen qui simplifie considérablement la circulation des marchandises au sein de l'UE. La France est l'un des pays où le tabac est le plus cher. Ainsi, de nombreux pays européens disposent d'une fiscalité plus faible et donc des prix plus avantageux sur les produits de tabac. Ces pays sont utilisés par les trafiquants pour mettre en œuvre leur contrebande sur le marché français. Ainsi, d'après le rapport KPMG de 2023, 1,08 milliards de cigarettes espagnoles sont entrées illégalement sur le territoire français en 2022. Par ailleurs, depuis quelques années, la Pologne participe activement à la contrebande de tabac destinée à la France. Le rapport KPMG de 2023 affirme que 1,14 milliards de cigarettes polonaises sont entrées illégalement en France en 2022. Ainsi, la Pologne dépasse désormais le réseau de contrebande traditionnel en provenance d'Algérie.

Concernant les pays sources de cigarettes de contrefaçon vendues en France, de véritables évolutions sont constatables. A l'origine, cette contrefaçon provenait presque

exclusivement de Chine. Les contrebandiers chinois acheminaient leurs cigarettes contrefaites principalement par voie maritime. Après avoir transité par Dubaï, les conteneurs de cigarettes chinoises rejoignaient en général la Grèce pour faire entrer leurs marchandises dans le marché européen. La contrefaçon de cigarettes en provenance de Chine existe toujours mais elle est désormais résiduelle et concurrencée par des flux illicites de cigarettes de contrefaçon produites au sein même de l'Europe, voire sur le territoire français. Pendant un temps, la France était entourée de pays où des usines clandestines étaient implantées, par exemple en Italie ou en Espagne. La Belgique et la Pologne étaient les pays privilégiés par les trafiquants de tabac, souvent d'origine ukrainienne, moldave ou roumaine, pour établir des usines de fabrication de cigarettes contrefaites. Toutefois, désormais, la production de cigarettes contrefaites a passé les frontières françaises. En 2021, les douanes ont démantelé la première usine de cigarettes clandestine basée en France et plus précisément en Seine-et-Marne. Cette usine était tenue par des trafiquants d'Europe de l'Est. Depuis, 5 usines clandestines de fabrication de cigarettes ont été découvertes sur le territoire français. Ainsi, la production de cigarettes contrefaites a subi une véritable relocalisation à l'intérieur de l'UE. Cette évolution facilite le trafic de tabac car elle permet un rapprochement entre les lieux de fabrication et les consommateurs.

L'évolution rapide de ces dernières années concernant le profil des trafiquants et les sources du trafic démontre une véritable métamorphose du commerce illicite de tabac. Pour étendre ce trafic, les criminels, qui opèrent désormais à grande échelle, utilisent divers modes opératoires parfois très complexes démontrant une nouvelle fois d'un professionnalisme surprenant et inquiétant.

Paragraphe 2 - Des *modus operandi* variés et sophistiqués

Les trafiquants de tabac démontrent d'une véritable capacité d'adaptation pour développer des processus criminels toujours plus élaborés et complexes. Désormais, ces trafiquants, qui n'hésitent pas à user de violences pour conduire leur trafic (C), utilisent les mêmes méthodes que les trafiquants de stupéfiants (A). Par ailleurs, la contrefaçon est aujourd'hui un mode opératoire en pleine puissance dans le trafic de tabac (B).

A - Des méthodes analogues au trafic de stupéfiants

Le constat fait consensus : le trafic de tabac « *commence à revêtir les aspects du trafic de stupéfiants* »⁷¹, affirme Florian Colas, le directeur de la Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières (DNRED). En 2022, le ministre des Comptes publics, Gabriel Attal, confirme que « *[l]e trafic de tabac n'a plus rien à envier au trafic de drogue en termes de méthode et de volumes* »⁷². Ainsi, les trafiquants de tabac, dont nombreux sont des organisations criminelles⁷³, disposent de moyens considérables et utilisent des modes opératoires comparables au trafic de stupéfiants autant dans l'acheminement du tabac que dans le stockage et la vente des marchandises illégales.

Tout d'abord, les trafiquants de tabac utilisent de multiples moyens de transport pour faire entrer les marchandises illégales sur le territoire français. Les organisations criminelles profitent de la logistique développée par la mondialisation, telle que les ports et les aéroports, pour acheminer leurs produits de tabac. Le fret express leur permet de livrer une importante quantité de marchandises. Pendant longtemps, la voie maritime était privilégiée par les trafiquants de tabac. Souvent, les contrebandiers dissimulent leurs marchandises illicites dans des cargaisons licites. Parfois, ils brouillent l'origine de leurs marchandises en détournant des conteneurs avec de faux documents officiels sur lesquels l'origine, la destination et les entreprises impliquées sont modifiées. Ces conteneurs permettent d'acheminer de grandes quantités de marchandises illégales mais les trafiquants utilisent parfois des bateaux de petite taille pour importer leurs produits par voie maritime ou fluviale. Toutefois, la voie maritime est désormais largement concurrencée par d'autres vecteurs de transport.

Récemment, les trafiquants de tabac utilisent des techniques issues du trafic de stupéfiants pour acheminer leurs marchandises en France par voie routière. Ainsi, la méthode dite du « *go-fast* », qui était exclusivement employée pour le trafic de stupéfiants, est désormais utilisée par les trafiquants de tabac. Le *go-fast* est un convoi de voitures avec systématiquement une voiture porteuse et une voiture ouvreuse. La première transporte la cargaison tandis que la

⁷¹ Agence France-Presse, 4 décembre 2022.

⁷² GASSER K., « Je fais 2 euros de bénéfice par paquet » : les trafiquants de cigarettes dans le viseur de l'État », RMC BFM, 5 décembre 2022

⁷³ Supra, Titre I, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, A.

seconde jour le rôle d'éclaireur en avertissant la voiture porteuse des dangers éventuels sur le trajet tels qu'un barrage des forces de sécurité intérieure ou un accident de la route qui pourrait ralentir voire arrêter le véhicule porteur. Parfois même, des voitures balais sont employées afin de percuter les véhicules des forces de l'ordre en cas de poursuite. Le 16 mars 2023⁷⁴, des gendarmes ont ainsi démantelé un réseau de contrebande de cigarettes provenant de Pologne qui étaient stockées à Orly avant d'être livrées en go-fast sur la grande couronne parisienne, en région Centre et dans le Grand Ouest. Les accords de Schengen facilitent considérablement le mode d'acheminement par voie routière des marchandises des trafiquants de tabac. En effet, au sein de cet espace de libre circulation des personnes créé en 1985, il n'existe pas de contrôle aux frontières intérieures. Ainsi, les ressortissants des États membres de l'espace Schengen peuvent traverser les frontières internes à cet espace sans être contrôlés. Les trafiquants se servent ainsi de tout type de véhicule tel que des voitures, des camionnettes, voire parfois des semi-remorques, pour acheminer leur tabac en France.

Par ailleurs, le trafic de tabac transite aussi par une multitude d'autres vecteurs de transport. Ainsi, le fret ferroviaire, notamment depuis la Chine, permettait de faire entrer des cigarettes contrefaites chinoises en Europe par la Pologne. La voie aérienne est aussi un moyen d'acheminer le tabac en France. Florian Colas affirmait ainsi que « *des 'mules' tabac (...) saturent des vols* ». Ainsi, 19 mules d'un vol en provenance de Jordanie ont été contrôlées à l'aéroport de Beauvais avec quarante-trois valises remplies de tabac, soit 476 kilos, en novembre 2022. Des mules transportant du tabac ont aussi été contrôlées dans des vols en provenance du Maroc⁷⁵. Enfin, le fret postal se développe dangereusement. L'étude de l'OFDT⁷⁶ de 2012 affirmait déjà l'essor du fret postal pour importer des cigarettes de contrebande. Cette étude explique une méthode utilisée par les trafiquants consistant à recruter des étudiants présents sur le territoire français, souvent d'origine asiatique, pour recevoir et transporter de nombreux colis contenant du tabac envoyés par voie postale. Parallèlement à l'expansion du commerce sur Internet, le fret postal a continué d'augmenter et prend désormais une importance considérable dans le transport illicite de tabac.

⁷⁴ Ouest France, « Les cigarettes de contrebande étaient livrées en go-fast : deux hommes arrêtés à Orly » 18 mars 2023.

⁷⁵ Le Parisien, « À l'aéroport de Paris-Beauvais, les douaniers face à l'augmentation de l'importation illégale de tabac », 8 mars 2023.

⁷⁶ LALAM N., WEINBERGER D., LERMENIER A., et al. « *L'observation du marché illicite de tabac en France* », OFDT, p.22, 2012.

Ainsi, les modes opératoires du trafic de tabac sont très variables et recouvrent l'ensemble des modes de transport. Pour faciliter cet acheminement, les trafiquants de tabac n'hésitent pas à corrompre des fonctionnaires, notamment des douaniers. Dans une communication de 2013, la Commission européenne alertait que « *[l]a corruption des fonctionnaires demeure en fait l'une des principales méthodes utilisées par les trafiquants pour couvrir leurs activités illégales* »⁷⁷. En 2012, une étude sur les mesures anti-corruption dans les contrôles aux frontières de l'UE⁷⁸ a démontré que, dans le cadre du trafic de cigarettes, la corruption était très présente, notamment le long des frontières terrestres orientales de l'UE et dans les grands ports d'Europe occidentale. Faciliter le trafic de tabac est plus difficile à prouver et moins sanctionné que de soutenir le trafic de stupéfiants. Ainsi, les agents frontaliers sont tentés d'apporter leur soutien, passif ou actif, aux trafiquants de tabac pour faire rentrer leurs marchandises en Europe. A titre d'exemple, certains agents fournissent des informations aux trafiquants sur la localisation et les horaires des patrouilles pour éviter les contrôles. D'autres indiquent aux trafiquants lorsqu'ils font l'objet d'une enquête en cours. Ces agents aident considérablement ces trafiquants de tabac en contrepartie d'un pot-de-vin. Cette corruption sévit dans divers pays européens. L'étude sur les mesures anti-corruption dans les contrôles aux frontières de l'UE⁷⁹ rapporte ainsi des affaires de corruption liées au trafic de cigarettes en France, en Hongrie ou encore en Grèce. Cette corruption est un véritable fléau qui empêche de combattre efficacement le commerce illicite de tabac.

Au-delà des méthodes d'acheminement, les trafiquants de tabac imitent les modes opératoires du trafic de stupéfiants pour stocker et vendre leurs marchandises. En effet, certains réseaux fonctionnent avec un système dit de « nourrices ». Ces nourrices, qui sont des personnes sélectionnées pour leur profil peu soupçonneux, jouent un rôle déterminant car elles gardent une partie des marchandises illégales des trafiquants dans leur appartement ou leur maison. Ces marchandises sont par la suite envoyées par des livreurs, souvent en deux-roues ou en trottinettes, aux vendeurs à la sauvette qui exercent un trafic local. Les points de stockage

⁷⁷ Communication de la Commission européenne, « Renforcer la lutte contre la contrebande de cigarettes ... *op. cit.* », p.15, 2013.

⁷⁸ GOUNEV P., DZHEKOVAR., BEZLOV T., « Study on anti-corruption measures in EU border control », Center for the study of democracy, 2012.

⁷⁹ *Ibid*, p.47.

de masse se situent en général en banlieue, voire en province. Ce processus précis et très sophistiqué est directement issu du mode opératoire utilisé dans le cadre du trafic de drogues, notamment de cannabis. Par ailleurs, la contrefaçon est la méthode privilégiée par les trafiquants de tabac.

B - L'avènement de la contrefaçon des produits de tabac

Depuis 2019, la contrefaçon de tabac, et notamment de cigarettes, est un phénomène massif dans l'Union européenne. D'après le rapport de KPMG, en 2022, « [l]a consommation de contrefaçon de l'UE des 27 était la plus élevée en France »⁸⁰ et représenterait environ 15% du total de cigarettes consommées en France. La contrefaçon désigne « la production illégale de cigarettes en copiant les marques légales ou en créant des marques de toutes pièces (nommées « illicit whites ») en vue d'alimenter des réseaux de distribution illégaux »⁸¹. Les trafiquants préfèrent fonder leur trafic de tabac sur la contrefaçon car les bénéfices générés par cette méthode sont bien supérieurs aux bénéfices de la contrebande. La contrefaçon implique un investissement de départ notamment avec des achats de machines à rouler, des bobines de papier, des bidons de colle ou encore des tubeuses-empaqueteuses de cigarettes trouvables sur des sites d'e-commerce chinois. Par ailleurs, la contrefaçon comprend aussi une logistique plus importante car il faut trouver un local pour exercer cette industrie criminelle. Pour éviter d'être découvertes, ces usines fonctionnent en continu pendant une courte période, en général deux à trois mois, puis sont abandonnées par les trafiquants. Les usines clandestines de fabrication de contrefaçon peuvent produire un à deux millions de cigarettes de contrefaçon par jour. Ainsi, l'investissement de départ engagé est rentabilisé en quelques semaines tant la vente de cigarettes contrefaites est lucrative.

En matière de trafic de tabac, la contrefaçon existe depuis de nombreuses années. Toutefois, un mouvement de relocalisation des usines de contrefaçon s'est réalisé ces dernières années passant d'une production sur le territoire chinois puis européen et désormais français⁸². La France est l'un des pays les plus consommateurs de cigarettes contrefaites dans l'UE.

⁸⁰ KPMG, « Consommation de cigarettes illicites ... op.cit. », p.19, 28 juin 2023.

⁸¹ WOERTH E. et PARK Z., « Mission d'information ... op.cit. », Assemblée nationale p.24, 29 septembre 2021.

⁸² Supra, Titre I, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, B.

Implanter des usines clandestines de production de tabac en France permet donc aux trafiquants de tabac de rapprocher lieu de production et lieu de consommation et limite ainsi considérablement les risques d'interception aux frontières. Cette relocalisation démontre aussi la capacité d'adaptation des groupes criminels au contexte de la pandémie mondiale de la Covid 19 qui a considérablement réduit la libre circulation des personnes et des marchandises. En effet, durant cette période, les trafiquants ne pouvaient plus importer des cigarettes venant de l'étranger. Ils ont donc décidé de fabriquer leurs cigarettes contrefaites directement en France. Cette relocalisation s'est pérennisée malgré la levée des restrictions de circulation dues à la crise sanitaire. En 2022, quatre usines clandestines ont été démantelées sur le territoire français. En janvier 2023, la Gendarmerie nationale a démantelé la plus importante usine de cigarettes contrefaites en France, près de Rouen. Neuf personnes ont été mises en examen et 100 tonnes de tabac ont été saisies. L'usine démantelée était très organisée avec une zone de production, une unité de confection et une zone dédiée au conditionnement. Les trafiquants vivaient dans cette usine aménagée d'un dortoir, d'une cuisine et d'un espace détente. Par ailleurs, ces manufactures clandestines existent aussi pour la fabrication de tabac à narguilé de contrefaçon. En effet, en 2018, la DNRED a démantelé une usine clandestine de tabac à narguilé implantée en région parisienne.

L'avènement des produits de tabac contrefaits en France est très préjudiciable pour les consommateurs. Les cigarettes contrefaites sont certes considérablement moins coûteuses, un paquet de cigarettes contrefaites étant vendues à 3,5 euros, mais elles sont bien plus nocives pour la santé des fumeurs. En effet, d'après des analyses des douanes, ces cigarettes contiennent beaucoup plus de plomb, de mercure ou d'arsenic que les cigarettes légales. Parfois même, des traces de ciment, de plastique et des excréments de rats ont été détectés dans ces cigarettes contrefaites qui ne respectent pas les normes de l'industrie de la fabrication. En pleine expansion, la contrefaçon de tabac constitue le *modus operandi* le plus enrichissant pour les trafiquants mais aussi le plus dangereux pour la santé des consommateurs.

C - La montée de la violence associée au trafic de tabac

La professionnalisation des trafiquants de tabac s'accompagne de nombreux faits de violence. En effet, pour mener à bien ce trafic extrêmement lucratif, les trafiquants n'hésitent

pas à user de la violence tant envers les trafiquants concurrents que la population et les forces de l'ordre. Le trafic de tabac est donc une véritable source de dangers pour l'ensemble de la population française.

La violence entre les trafiquants est omniprésente. Quotidiennement, les trafiquants mènent une véritable lutte des territoires sur les points de vente du trafic⁸³. Les règlements de compte, tels que des bagarres, parfois à l'arme blanche, et des rixes entre les différents vendeurs ont régulièrement lieu pour tenter d'endiguer la concurrence voisine. Parfois, ces règlements de compte vont encore plus loin. Ainsi, en 2021, sur fond de litige lié au trafic de cigarettes, trois algériens ont affirmé avoir été séquestrés et torturés dans un bâtiment insalubre en Seine-Saint-Denis. Cette violence récurrente entre trafiquants engendre parfois des conséquences dramatiques et pousse les forces de l'ordre à réagir. En novembre 2023, un policier a tiré sur un vendeur de cigarettes à la sauvette pour mettre fin à une rixe très violente.

En outre, la population est aussi victime de la violence associée au trafic de tabac. Les points de vente sont des endroits dangereux où la population craint de s'aventurer car les vols, les agressions et les squats y sont récurrents. Par ailleurs, les trafiquants ciblent fréquemment les buralistes pour s'approvisionner en tabac. Ainsi, les braquages, les agressions et les cambriolages des buralistes français se multiplient, laissant des commerçants souvent traumatisés. Pendant les émeutes de l'été 2023, les buralistes ont souffert encore davantage d'effractions en bande dans leurs locaux afin notamment de voler du tabac. Environ 500 bureaux de tabac ont été endommagés durant ces émeutes. Tout le territoire français est concerné par ces vols de tabac. A Paris, les commerces de gares sont souvent visés au cours de raids nocturnes car ces lieux sont peu fréquentés et peu protégés pendant la nuit. Souvent cagoulés, armés d'armes blanches voire d'armes à feu, les délinquants sont de plus en plus armés et violents envers les commerçants. Ces infractions connexes au trafic de tabac constituent une véritable menace pour l'ensemble de la société civile et ébranlent considérablement les victimes.

⁸³ Supra, Titre I, Chapitre 1, Section 1, Paragraphe 2, A.

Enfin, conscients des importants enjeux financiers du trafic de tabac, les délinquants sont prêts à tout mettre en œuvre pour réaliser leur trafic, y compris à s'opposer violemment aux forces de l'ordre. L'augmentation des faits de violence envers les forces de sécurité intérieure démontre la détermination de ces délinquants qui mettent gravement en danger l'intégrité physique des policiers, des gendarmes et des douaniers qui pourraient les arrêter. La professionnalisation des trafiquants de tabac explique cette recrudescence de violence. En effet, les convoyeurs craignent de perdre la marchandise au vu de la dangerosité des organisations criminelles qui les embauchent. Ainsi, en cas de gofast, les trafiquants roulent à vive allure, mettant donc les usagers de la route en danger, et forcent les barrages de contrôle. Les refus d'obtempérer et les oppositions à fonction dans le cadre de trafic de tabac sont désormais très récurrents, notamment au niveau de l'Andorre. Le refus d'obtempérer est « *[l]e fait, pour tout conducteur, d'omettre d'obtempérer à une sommation de s'arrêter émanant* »⁸⁴ des forces de l'ordre et est prohibé par l'article L.233-1 du Code de la route. L'opposition à fonction, c'est-à-dire « *le fait de s'opposer à l'exercice des fonctions dont sont chargés les agents des douanes ou de refuser de se soumettre à leurs injonctions* »⁸⁵ est un délit prévu à l'article 416 bis du Code des douanes. Ces deux délits conduisent généralement à une multitude d'infractions connexes : contre-sens, vitesse excessive, forçage de barrage de contrôle etc. Ainsi, l'opposition à fonction et le refus d'obtempérer, désormais très présents chez les trafiquants de tabac, représentent un danger conséquent pour l'intégrité physique de l'ensemble de la population, des forces de l'ordre mais aussi de leur propre vie car les conducteurs prennent souvent beaucoup de risques pour échapper à un contrôle. La recrudescence de la violence associée au trafic de tabac est donc une véritable préoccupation pour l'ensemble de la société française. Outre cette préoccupation, la responsabilité des industriels du tabac dans le trafic de tabac est aussi à questionner.

Paragraphe 3 - Le rôle actif des industriels du tabac dans l'organisation et la facilitation de la contrebande de tabac

Si de nombreux fabricants de tabac alertent et se lamentent de l'accroissement fulgurant du tabac de contrefaçon, il s'avère que certains d'entre eux semblent avoir une véritable responsabilité dans la contrebande de tabac. François Topart, chargé de plaider et de

⁸⁴ Article L.233-1 du Code de la route.

⁸⁵ Article 416 bis du Code des douanes.

recherche pour le Comité national contre le tabagisme, affirmait que « *[c]es sociétés ont intérêt à surestimer la contrefaçon, car cela leur permet de se présenter comme des victimes du commerce illégal alors que ce sont bien elles qui alimentent la contrebande* »⁸⁶. En effet, il est souvent reproché aux industriels du tabac d’approvisionner avec excès les pays limitrophes à la France qui disposent d’une fiscalité plus avantageuse pour les industriels tels que le Luxembourg ou l’Andorre. Ainsi, les ventes dans ces pays limitrophes excèdent largement la demande légitime du marché de ces pays et servent à alimenter le marché illégal de tabac en France. En février 2024, la médecin Adrianna Blanco Marquizo, cheffe du Secrétariat de la Convention-cadre de l’OMS pour la lutte antitabac, a déclaré lors de la réunion mondiale sur la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac que « *[l]’industrie du tabac prétend lutter contre le commerce illicite, mais en réalité elle en tire profit* ».

Depuis deux décennies, les géants de l’industrie de tabac font l’objet de plaintes alléguant leur rôle actif dans l’organisation et la facilitation du trafic de tabac. Ainsi, en 2000, l’Union européenne a déposé une plainte devant la Cour de district de New York Est contre trois industriels du tabac : Reynolds, Philip Morris International (PMI) et Japan Tobacco International. L’UE reprochait à ces grandes entreprises du tabac d’être impliquées dans la contrebande de cigarettes présentes sur le territoire de l’UE. Ce litige a finalement conduit à l’adoption d’un accord entre l’UE et PMI en juillet 2004⁸⁷. Ce compromis, qui permet l’abandon des poursuites engagées par l’UE, prévoit que le fabricant de cigarettes Marlboro accepte de coopérer pour lutter contre le trafic de tabac, notamment en versant une aide financière de 1,25 milliard de dollars sur douze ans et en payant des droits de douanes sur les cigarettes de contrebande saisies. En outre, ce géant américain s’est engagé à réaliser des ventes proportionnelles à la demande légitime dans chaque pays d’Europe et à mettre en place un système de suivi de commercialisation de ses produits. Des accords similaires avec d’autres entreprises du tabac telles que Japan Tobacco International et British American Tobacco ont été passés avec l’UE toujours dans l’objectif de lutter contre le marché noir de tabac dans l’UE.

⁸⁶ GUICHARD S., « Trafic de tabac : comment les cigarettiers ... *op. cit.* », L’Humanité, 14 décembre 2023.

⁸⁷ Accord pour lutter contre la contrebande et la contrefaçon de cigarettes du 9 juillet 2004 conclu entre Philip Morris International et ses sociétés apparentées, l’Union et ses États membres.

Toutefois, dans une résolution de 2016⁸⁸, le parlement européen a exprimé son souhait de ne pas reconduire l'accord de coopération avec PMI pour ne pas renvoyer « *un message dommageable et contreproductif aux pays tiers en laissant penser que l'Union se livre à des interactions inappropriées avec l'industrie du tabac* »⁸⁹. En effet, la contribution financière de l'industrie du tabac finançait partiellement le budget de l'Office européen antifraude. Ce financement posait une préoccupante problématique de partialité. Pour mettre fin à tout soupçon de conflits d'intérêt, la Commission européenne a suivi la résolution du Parlement européen et n'a donc pas prolongé l'accord de coopération avec PMI.

En 2020, PMI fait de nouveau l'objet d'une plainte alléguant son implication dans le trafic illicite de tabac, notamment en France. Portée cette fois par une personne physique, un ancien partenaire commercial de PMI d'origine israélienne nommé Raoul Setrouk, la plainte déposée devant le tribunal de New-York accuse le géant du tabac de participer diligemment au marché noir de tabac. En effet, Raoul Setrouk affirme que de nombreuses cigarettes vendues à la sauvette dans les villes françaises proviennent en réalité d'usines de PMI situées en Europe de l'Est ou au Maghreb. Ces cigarettes seraient ainsi produites légalement mais exportées illicitement, c'est-à-dire sans s'acquitter des taxes obligatoires, vers le reste de l'Europe, et particulièrement en France, grâce à des intermédiaires en lien avec PMI. Dans sa plainte, celui qui a travaillé avec PMI pendant plus de 25 ans, assure que « *PMI a intentionnellement et activement inondé le marché algérien de cigarettes bon marché, sachant qu'un flux régulier de ces cigarettes serait revendu en France* »⁹⁰. Il soutient que PMI a sciemment cherché à cacher son implication dans cette contrebande de cigarettes algériennes qui entraînerait à elle seule « *une perte fiscale annuelle de 400 à 500 millions d'euros pour la France* »⁹¹ et qui alimente par ailleurs des organisations terroristes. En outre, il met en cause la manipulation des données sur le commerce illicite de tabac par PMI à travers les rapports annuels que cette entreprise commande à KPMG.

⁸⁸ Résolution du Parlement européen du 9 mars 2016 concernant l'accord sur le tabac (accord PMI) (2016/2555(RSP)) (2018/C 050/04).

⁸⁹ *Ibid*, p.2.

⁹⁰ Supreme Court of the state of New York – County of New York – Raoul SETROUK and Misintelligence MSI Market Survey Intelligence SARL Vs Philip Morris International. N° 654062/2020. Paragraphe 83, p.17. 2 février 2021.

⁹¹ *Ibid*, paragraphe 82, p.17.

Cette plainte, qui a eu un écho médiatique presque aussi important que la plainte portée par l'UE en 2000, questionne une nouvelle fois le rôle des grands industriels de tabac dans la contrebande présente sur le territoire de la France. Les lourdes accusations, tant par une organisation régionale d'envergure qu'est l'UE que par un ancien partenaire de PMI, interrogent la complicité de ces grands industriels dans la contrebande de cigarettes présentes sur le marché français. Ces entreprises semblent avoir une réelle responsabilité dans ce trafic. Par l'appât du gain, ces sociétés ne se cantonneraient pas à être de connivence avec les trafiquants de tabac mais apporteraient leur concours, par des actes positifs, à ces malfaiteurs. Cette complicité est un obstacle important à la lutte menée par la France et l'UE pour lutter contre le trafic de tabac.

Déterminée à combattre le tabagisme, la France s'est ainsi dotée d'une politique fiscale ambitieuse. Cette importante taxation sur les produits de tabac, couplée à l'absence d'harmonisation des politiques fiscales à l'échelle européenne, fait de la France un marché très attrayant pour les trafiquants de tabac. Ainsi, la France est l'un des pays de l'UE les plus touchés par le trafic de tabac. La récente métamorphose de cette criminalité, désormais professionnelle et davantage complexe, est un défi considérable qui nécessite l'adaptation de l'arsenal juridique et opérationnel déployé par la France pour éliminer ce trafic.

**TITRE II : L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE
CONTRE LE TRAFIC DE TABAC**

Dans l'objectif d'obtenir une génération sans tabac dans les prochaines années, la France combat activement le trafic de tabac qui sape son ambitieuse politique de santé publique. Face à la montée en puissance et l'impressionnante capacité de professionnalisation des trafiquants de tabac, la France dispose de plusieurs mécanismes et instruments pour affronter ce trafic aux multiples dangers. Cette lutte s'articule autour de deux volets. D'une part, l'État déploie un arsenal juridique important pour prévenir et réprimer le trafic de tabac (Chapitre 1). D'autre part, sur le terrain, la France conduit une vaste lutte opérationnelle contre les trafiquants et tente d'adapter au mieux ses instruments nationaux et internationaux pour endiguer ce phénomène qui se réinvente continuellement (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : UN ARSENAL JURIDIQUE DÉVELOPPÉ POUR METTRE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES AMBITIEUSES EN MATIÈRE DE LUTTE ANTI-TABAC

Pour mener efficacement son combat contre le trafic de tabac, la France déploie un important arsenal juridique avec un double objectif : prévenir et réprimer. A titre préventif, la France, soutenue par l'UE, dispose d'une réglementation rigoureuse en matière de tabac (Section 1). A titre répressif, la réponse judiciaire française s'est considérablement durcie (Section 2).

Section 1 : Le volet préventif : une réglementation française exigeante appuyée par l'Union européenne

Au niveau national, la France organise une législation stricte et rigoureuse sur la vente de tabac (Paragraphe 1) renforcée par la législation européenne (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 - La vente de tabac rigoureusement encadrée à l'échelle nationale

A - La singularité française : le monopole étatique de la vente de tabac délégué aux buralistes

Le trafic de tabac viole la législation française sur le tabac qui encadre strictement la vente de cette marchandise. Le tabac est un produit particulier, compte tenu notamment de son caractère nocif pour la santé, disposant à ce titre d'un régime spécifique. La France dispose d'un système de vente de tabac ancien et original. Dès la fin du XVII^{ème} siècle, le responsable des finances sous Louis XIV, Jean-Baptiste Colbert, instaure un monopole royal sur la fabrication et la vente des produits de tabac. Le modèle français de la vente de tabac repose ainsi depuis des siècles sur le monopole étatique, qui n'a été remis en cause qu'une fois en 1791⁹². Plusieurs justifications expliquent l'institution de ce monopole étatique sur les produits de tabac. A l'origine, l'État voit dans ce monopole une opportunité économique considérable. Toutefois, la prise de conscience de la dangerosité du tabac pousse l'État à légitimer ce monopole par d'autres justifications. Ainsi, le chimiste français Jean-Augustin Barral affirme

⁹² L'Assemblée nationale a libéralisé la culture et la vente de tabac en 1791. Napoléon a de nouveau institué le monopole étatique en 1810.

au XIX^{ème} siècle que « [l]’usage du tabac est un vice contre lequel devait s’élever la loi, afin d’en empêcher la contagion »⁹³. Il ajoute qu’ « en substituant à l’industrie particulière, le gouvernement devait élever une digue contre l’envahissement d’une détestable habitude »⁹⁴. Par ce monopole, l’État entend donc mieux contrôler un produit de consommation dangereux pour la santé de sa population.

Désormais, la fabrication de produits de tabac est ouverte à la concurrence mais seuls les fournisseurs agréés de tabac peuvent livrer les marchandises du tabac aux débiteurs. Par ailleurs, l’État détient toujours le monopole de la vente au détail de ces produits. Aujourd’hui, l’organisation de ce monopole est prévue à l’article 568 du Code général des impôts qui dispose que « [l]e monopole de la vente au détail est confié à l’administration qui l’exerce (...) par l’intermédiaire de débiteurs ». Ainsi, l’État, et plus particulièrement l’administration des douanes et des droits indirects, délègue son monopole de la vente des produits de tabac au réseau des 23 300 buralistes français. Cette organisation française est assez singulière dans l’UE. En effet, dans de nombreux pays de l’UE, le tabac est vendu directement dans des supermarchés ou dans des distributeurs automatiques. Seuls l’Espagne, l’Italie et l’Autriche disposent d’une organisation similaire au modèle français. Celui-ci est fondé sur le monopole étatique de la vente aux détails de tabac confié aux buralistes sous des conditions réglementaires strictes.

B - Des modalités législatives précises pour la vente et la revente de tabac

Déléguer le monopole étatique de la vente de tabac rend indispensable l’élaboration d’une réglementation stricte en la matière qui est toutefois transgressée par les trafiquants de tabac. Dans le souci de protéger au mieux les consommateurs, la France a établi un réseau de points de vente exclusifs et agréés pour assurer la fiabilité des débiteurs et la sécurité de la vente de tabac. La vente et la revente des produits de tabac sont régies par de nombreux textes réglementaires : un décret de 2010⁹⁵, complété par cinq arrêtés. Ces textes fixent ainsi des règles très précises pour implanter, fermer ou déplacer des débits de tabac.

⁹³ BARRAL J-A., « Du monopole des tabacs », *Revue des Deux Mondes*, Vol. 2, N°2, 1843, p.210.

⁹⁴ *Ibid*, p.211.

⁹⁵ Décret n°2010-720 du 28 juin 2010 relatif à l’exercice du monopole de la vente au détail des tabacs manufacturés.

Préposés de l'administration des douanes et droits indirects, les débitants de tabac concluent un contrat de gérance, d'une durée de trois ans renouvelable, avec cette même administration. Ce contrat fixe ainsi les obligations que doivent respecter les débitants pour exercer le monopole de la vente de ce produit très contrôlé. Outre, l'obligation de formation professionnelle initiale et continue, les personnes souhaitant devenir débitant de tabac doivent réunir les nombreuses conditions prévues aux articles 4 et 5 du décret de 2010. Ainsi, pour être débitant, des conditions tenant à la nationalité, à l'âge, à la capacité, à l'aptitude physique, à la probité, ou encore au local de vente et au fonds de commerce sont exigées. Le décret distingue les règles s'appliquant aux débits ordinaires de celles s'appliquant aux débits spéciaux. Les premiers s'implantent par transfert ou appel à candidature, sur décision du directeur interrégional des douanes, après avis des organisations représentatives de la profession dans le département tandis que les seconds sont implantés sur le domaine public concédé du secteur des transports ou le domaine public concédé ou géré en régie.

La revente des produits de tabac est possible mais tout autant encadrée que la vente. Le décret de 2010, modifié par l'arrêté du 24 février 2012⁹⁶, prévoit en effet que des commerces ne disposant pas de contrat de gérance avec l'État et du statut de débitant de tabac, puissent revendre du tabac à des particuliers. Ces revendeurs ont l'obligation de s'approvisionner exclusivement auprès de son débit de tabac de rattachement. Seules trois catégories d'établissements peuvent obtenir le statut de revendeur. Soumis à une obligation déclarative d'engagement auprès des douanes, le revendeur est tenu de respecter des conditions rigoureuses concernant la détermination du débit de rattachement et l'approvisionnement auprès de ce dernier. La vente de tabac par les revendeurs est, elle-aussi, strictement encadrée. Ainsi, par exemple, les revendeurs ne peuvent pas exposer dans leurs locaux les tabacs à la vue du public présent dans leurs établissements ni exercer de la publicité prônant la consommation de tabac. Des conditions tenant au prix, au stockage et à l'offre sont aussi exigées.

La vente comme la revente de tabac au public sont soumises à des prohibitions communes. Il est interdit aux buralistes et aux revendeurs de vendre du tabac aux mineurs, de

⁹⁶ Arrêté du 24 février 2012 relatif à la revente des tabacs manufacturés.

vendre sur internet ou par correspondance ou encore de vendre leurs produits de tabac via un distributeur automatique.

Ainsi, l'ensemble des opérations liées à la vente de tabac, c'est-à-dire de la fabrication à la revente en passant par la livraison et la vente, sont étroitement encadrées. Entre conditions préalables, obligations et interdictions, la France s'est dotée d'une réglementation exigeante pour réguler au mieux le marché de ce produit nocif et addictif. La législation française sur le tabac est par ailleurs largement influencée par l'UE qui est elle aussi soucieuse du trafic de tabac.

Paragraphe 2 - Un encadrement largement influencé par l'Union européenne

A l'échelle européenne, les efforts de l'UE pour lutter contre le trafic de tabac sont notables et divers et influencent considérablement le plan d'action français pour combattre ce trafic. Ainsi, l'UE a récemment mis en place des dispositifs de traçabilité et de sécurité pour les produits de tabac (A). En outre, tenue par ses obligations conventionnelles, la France s'est récemment alignée sur la législation européenne en matière d'importation de produits de tabac (B).

A - L'Union européenne soucieuse de la traçabilité et de la sécurité des produits de tabac

L'UE dispose d'une stratégie globale pour lutter contre la contrebande et la contrefaçon de tabac. Dans un plan d'action de 2018⁹⁷, la Commission européenne affirme que cette stratégie s'organise autour du protocole à la CCLAT⁹⁸ et du système de traçabilité des produits du tabac. La directive de 2014 portant sur la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac et des produits connexes⁹⁹ est la pierre angulaire de la lutte préventive contre le trafic

⁹⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et sociale européen, « Deuxième plan d'action pour lutter contre le commerce illicite du tabac 2018-2022 », 2018.

⁹⁸ Infra, Titre 2, Section 2, Paragraphe 1, A.

⁹⁹ 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.

de tabac. Cette directive, transposée en droit français par une ordonnance de 2016¹⁰⁰, instaure des dispositifs de traçabilité et de sécurité pour les produits de tabac. Ces dispositifs sont mis en œuvre pour le tabac à rouler et les cigarettes depuis le 20 mai 2019 et ont été élargis à tous les produits de tabac depuis le 20 mai 2024.

Tout d'abord, pour assurer l'authenticité des produits du tabac, et ainsi lutter activement contre la contrefaçon de tabac, un dispositif de sécurité infalsifiable sur ces produits est désormais prévu à l'article L.3512-25 du Code de la santé publique. Ce dispositif consacre en droit interne les dispositions de l'article 16 de la directive de 2014. Il exige des conditions rigoureuses : tout produit du tabac fabriqué en France, importé d'un État non-membre de l'UE ou provenant d'un État membre doit apposer « *au moins cinq types d'éléments authentifiant, dont au moins un élément apparent, un élément semi-apparent et un élément non-apparent* »¹⁰¹. Ce système de sécurité se concrétise concrètement par l'apposition d'une vignette sur les produits de tabac. La France peut se réjouir de ce mécanisme qui permet d'apporter une solution à la toute récente montée en puissance de la contrefaçon qui s'établit désormais sur le territoire national.

En outre, afin de sécuriser les approvisionnements des produits de tabac, un ambitieux système de traçabilité a été mis en place à l'échelle européenne, sous l'impulsion du protocole international de lutte contre la contrebande du tabac de l'OMS, entré en vigueur en 2018 après avoir été ratifié par quarante pays. L'article 15 de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, dont découle le protocole précédent, oblige les pays l'ayant ratifié à instaurer un régime mondial de suivi et de traçabilité. Prévu à l'article L.3512-23 du Code de la santé publique, ce système de traçabilité repose sur l'obligation pour les fabricants et les importateurs d'apposer un identifiant unique¹⁰² sur chaque unité de conditionnement de produits de tabac destinée au marché de l'UE ou produite au sein de l'UE. En pratique, cet identifiant unique se concrétise par un code-barres, généré et délivré par l'Imprimerie nationale en application de

¹⁰⁰ Ordonnance n° 2016-623 du 19 mai 2016 portant transposition de la directive 2014/40/UE sur la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac et des produits connexes.

¹⁰¹ Article L.3512-25 du Code de la santé publique, alinéa 1.

¹⁰² Les obligations liées à cet identifiant unique sont prévues par le règlement d'exécution 2018/574 de la Commission européenne du 15 décembre 2017 relatif aux normes techniques pour la mise en place et le fonctionnement d'un système de traçabilité des produits du tabac.

l'arrêté du 16 avril 2019¹⁰³ du ministre de l'Action et des Comptes publics, Gérald Darmanin. Dans une décision du 24 janvier 2020, le Conseil constitutionnel a affirmé que ce système de traçabilité, qui vise à lutter contre le commerce illicite, poursuit « *les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé publique et de sauvegarde de l'ordre public, qui inclut la lutte contre la fraude* »¹⁰⁴.

L'identifiant unique permet d'identifier et de tracer les produits de tabac tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Ainsi, chaque acteur de cette chaîne, du producteur, au vendeur en passant par leur transporteur, devra renseigner les informations relatives aux mouvements de circulation de ces produits. Toutes ces informations, qui permettent de connaître l'origine, les déplacements et le pays dans lequel sera vendu le produit, sont collectées et stockées dans une base de données européenne utile aux forces de l'ordre en cas de contrôle.

Ce système de traçabilité est utile à plusieurs égards. D'une part, son objectif principal est de lutter contre la contrefaçon et la contrebande de tabac. En effet, en cas de contrôle, en scannant l'identifiant unique, les forces de sécurité pourront vérifier que le produit est authentique et se situe bien sur l'itinéraire prévu par les acteurs de la chaîne d'approvisionnement. S'il s'avère que l'endroit où se situe le produit diffère de l'itinéraire prévu renseigné dans la base de données, les autorités publiques pourront y voir un indice de contrebande car le produit a été détourné de son trajet initial et risque donc d'alimenter le marché illicite. Ainsi, ce système contribue à réduire la circulation des produits du tabac non conformes ou illégaux.

D'autre part, les autorités publiques utilisent le système de traçabilité dans un cadre plus inattendu : celui de l'enquête judiciaire. En effet, les policiers ou les gendarmes chargés d'enquêter sur un cambriolage de buralistes, en cas de découverte de paquets supposément

¹⁰³ Arrêté du 16 avril 2019 relatif à l'entrée en vigueur du décret n° 2019-177 du 8 mars 2019 relatif aux identifiants pour la traçabilité des produits du tabac pris en application de l'article 2 de la loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale.

¹⁰⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2019-821 QPC du 24 janvier 2020, Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes [Obligation de fourniture des équipements nécessaires à l'authentification des produits du tabac], considérant n°8.

volés, peuvent solliciter les autorités douanières via une réquisition judiciaire. Grâce au code de traçabilité présent sur le conditionnement des produits de tabac confisqués lors de la saisie, les douaniers pourront déterminer si l'endroit où ont été délivrés ces produits pour être vendus correspond au point de vente du buraliste cambriolé. Ce système révèle ainsi une coopération renforcée entre les douaniers et les policiers et gendarmes.

Cette supervision européenne des systèmes de traçabilité et de sécurité des produits de tabac constitue un appui considérable pour la stratégie française de lutte contre le trafic de tabac bien que la France ait tenté d'imposer une position ambitieuse en s'opposant à la réglementation européenne en matière d'importation de tabac.

B - L'alignement français sur la réglementation européenne en matière d'importation de tabac

Dans l'objectif de mettre en œuvre sa politique ambitieuse de lutte contre le trafic de tabac, la France s'est confrontée à l'UE au sujet des quantités de tabac importables au sein de l'UE. En effet, la France souhaitait défendre un durcissement du droit communautaire en la matière pour limiter la contrebande et les achats transfrontaliers qui sapent la politique de santé publique française. Jusqu'à très récemment, l'article 575 I du Code général des impôts prévoyait que les particuliers majeurs qui revenaient d'un pays de l'UE pouvaient ramener sur le territoire français un maximum d'une cartouche, soit 200 cigarettes, 50 cigares, 250 grammes de tabac à fumer et 100 cigarillos. Si ces seuils n'étaient pas respectés, les douaniers présumaient que ces importations étaient accomplies dans le but d'une revente illégale et non d'une consommation personnelle. Ces seuils, qui sont quatre fois inférieurs aux seuils prévus par le droit de l'UE, étaient effectifs depuis le 1^{er} août 2020, en application de l'article 51 de la loi du 30 juillet 2020¹⁰⁵. Ainsi, toute personne ne respectant pas ces seuils devait s'acquitter des droits de consommation et pouvait subir des sanctions pénales, fiscales ou douanières.

En abaissant les seuils d'importation de tabac, la France transgresse de manière assumée la législation européenne. La volonté française de limiter les achats transfrontaliers de marchandises de tabac doit se confronter et s'articuler avec un principe cardinal de l'UE : la

¹⁰⁵ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

libre circulation des marchandises au sein de l'UE. En défendant cette position audacieuse à l'échelle européenne, la France entendait contribuer à l'élaboration d'une réglementation fiscale plus restrictive sur le tabac au sein du marché européen. Cette volonté était clairement affirmée dans un rapport d'information de l'Assemblée nationale de 2021 qui avait conscience que « [l]’instauration de seuils non conformes au droit de l’Union européenne génère néanmoins un risque contentieux pour la France »¹⁰⁶. Encore plus récemment, dans le Plan tabac 2023 – 2025, le gouvernement français a réaffirmé sa volonté de défendre la position française pour élaborer des politiques européennes ambitieuses en matière de lutte contre les trafics illicites de tabac. Malgré les efforts français pour influencer la législation européenne, l'ambition du gouvernement français a échoué après la récente condamnation de la France par ses juridictions internes.

Déjà condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans un arrêt du 14 mars 2013¹⁰⁷ pour non-respect des critères d'importation du tabac prévus par la directive du 25 février 1992¹⁰⁸, c'est récemment une condamnation en droit interne qui a court-circuité la législation française en matière d'importation du tabac. En constatant que la réglementation européenne établissait des seuils d'importation quatre fois plus importants que les seuils prévus par la législation française, Sami Gam, étudiant français de 22 ans, a saisi le Conseil d'État. Dans un arrêt du 29 septembre 2023¹⁰⁹, la Haute juridiction administrative a condamné le gouvernement et a enjoint la Première ministre, Elisabeth Borne, à prendre un décret pour conformer le droit français au droit de l'UE soit en fixant les mêmes seuils d'importation des produits de tabac que l'UE prévoit dans sa directive de 2008¹¹⁰, soit en s'abstenant de fixer des seuils d'importation.

Tout comme après sa première condamnation par la CJUE en 2013, la France a été contrainte de s'aligner sur la législation européenne. Ainsi, par un décret du 27 mars 2024¹¹¹,

¹⁰⁶ WOERTH E. et PARK Z., « *Mission d'information ... op. cit.* », Assemblée nationale, p. 62, 29 septembre 2021.

¹⁰⁷ CJUE, 14 mars 2013, affaire C-216/11, Commission européenne contre France.

¹⁰⁸ Directive n° 92/12/CEE du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise.

¹⁰⁹ Conseil d'État – 8^{ème} et 3^{ème} chambres réunies, 29 septembre 2023, n° 474580.

¹¹⁰ Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE.

¹¹¹ Décret n°2024-276 du 27 mars 2024 pris pour l'application de l'article L. 311-19 du Code des impositions sur les biens et services et fixant les éléments caractérisant le déplacement de produits soumis à accise par un particulier pour ses besoins propres.

le gouvernement français a supprimé tous les seuils d'importation des produits de tabac au sein de l'UE. Ce décret démontre un changement de paradigme des autorités publiques en matière de contrôle des importations de produits de tabac issus d'un pays de l'UE. Lors d'un point presse, le ministre délégué chargé des comptes publics, Thomas Cazenave, affirme en effet que l'État ne s'appuie désormais plus sur « *une logique de quantité* » mais sur « *une logique de finalité* ».

Ainsi, les douaniers ne doivent plus se cantonner à contrôler le volume de tabac importé mais ont l'obligation de rechercher l'objectif de cette importation. Une question doit guider leur contrôle : l'importation de tabac contrôlée est-elle réalisée pour une consommation personnelle ou à des fins commerciales ? Pour trouver la réponse à cette question fondamentale, les douaniers peuvent s'appuyer sur un faisceau d'indices définis par l'article 1 du décret du 27 mars 2024 tels que l'activité économique du détenteur des produits de tabac, l'emplacement de ces produits dans le véhicule transporteur, le mode de transport utilisé ou encore le mode de conditionnement des produits. Le critère quantitatif existe toujours mais n'est désormais plus une condition *sine qua non* pour que les douanes puissent saisir et sanctionner l'importation des produits de tabac depuis un pays de l'UE. En d'autres termes, les douaniers peuvent saisir et sanctionner cette importation si un faisceau d'indices laisse présumer qu'il s'agit d'une importation destinée au commerce, et ce quelle que soit la quantité de cette importation.

Cette nouvelle réglementation française laisse ainsi une très grande marge d'appréciation aux douaniers pour déterminer si l'importation de produits de tabac achetés dans un pays de l'UE par un particulier pourrait alimenter le trafic de tabac. Si l'on peut se réjouir de renforcer et d'élargir considérablement les critères d'évaluation des douaniers dans le cadre de cette importation, cette réglementation risque d'accroître grandement le travail de certains douaniers, notamment situés sur les frontières où la contrebande d'opportunités transfrontalières est omniprésente comme par exemple en Espagne.

Pour lutter en amont contre le trafic de tabac, la France dispose donc d'un cadre juridique exigeant qui combine des éléments stables et traditionnels, tels que le monopole étatique de vente du tabac délégué aux buralistes, et des éléments qui ont récemment évolué

afin de s'adapter aux exigences européennes. A titre répressif, la France a récemment durci sa réponse pénale pour s'adapter à l'essor et la professionnalisation du trafic de tabac.

Section 2 : Le volet répressif : l'évolution de la réponse judiciaire en matière de trafic de tabac

Les douanes disposent d'un rôle prépondérant dans la sanction des trafiquants de tabac. Si les enquêtes diligentées par le Service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF) sont indispensables pour lutter contre le blanchiment du bénéfice tiré du trafic de tabac (Paragraphe 1), la France a toutefois mis du temps à adapter sa réponse pénale aux enjeux du trafic de tabac (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 - Le rôle essentiel du Service d'enquêtes judiciaires des finances dans la lutte contre le blanchiment du produit du trafic de tabac

Le trafic de tabac est extrêmement lucratif pour les malfaiteurs ; les revenus issus de ce trafic sont conséquents. Une fois les bénéfices de cette activité illégale perçus, le blanchiment constitue une étape indispensable pour occulter l'origine de ces bénéfices. Pour blanchir ces capitaux illégaux, les trafiquants de tabac utilisent de multiples procédés qui, une nouvelle fois, sont aussi utilisés par les trafiquants de drogue.

Ainsi, certains trafiquants tentent de ramener leurs bénéfices directement par des flux physiques. C'est parfois un ou deux millions d'argent liquide qui passent les frontières, généralement de la France vers l'Est. D'autres organisations criminelles préfèrent utiliser les flux bancaires. Ainsi, des sociétés présentes sur le territoire français, souvent liées aux bâtiment et travaux publics ou à la rénovation, sont utilisées pour évader à l'étranger les fonds issus du trafic de tabac par un jeu de fausses facturations entre entreprises. Le journal Le Parisien révélait dans un récent article¹¹² que les autorités publiques soupçonnaient la communauté afghane de blanchir l'argent provenant du trafic de tabac en achetant, dans une même rue, divers

¹¹² MONGAILLARD V., DÉCUGIS J-M, CANIER A., « L'intrigante mainmise afghane sur les commerces de la rue Marx-Dormoy dans le XVIIIème arrondissement de Paris », Le Parisien, 5 mars 2024.

commerces tels qu'une épicerie, une boucherie, un coiffeur, un magasin de téléphonie mobile ou encore un fast-food. Les achats immobiliers semblent donc être aussi utilisés par les trafiquants de tabac. Enfin, certains groupes criminels font appel à des prestataires de services en blanchiment. Ainsi, les revenus issus du trafic de tabac sont confiés en espèce à ces prestataires qui pourront par la suite blanchir l'argent par différents mécanismes tels que l'évasion par la création de sociétés offshore dans des territoires où l'opacité bancaire est profitable aux trafiquants. Les prestataires en blanchiment pourront aussi échanger le flux physique en métaux précieux, essentiellement de l'or, ou en cryptomonnaie qui permet une grande discrétion.

La lutte contre le blanchiment d'argent est un enjeu fondamental. Elle permet en effet d'assécher les fonds des trafiquants leur permettant d'investir et de poursuivre d'autres activités criminelles. Privés de leurs revenus, les trafiquants sont considérablement affaiblis par un manque de moyen financier. Pour agir contre ces modes de blanchiment complexes et divers, le SEJF, un service spécialisé dans la répression de la délinquance douanière et fiscale, dispose d'un rôle fondamental. Créé par un décret de 2019¹¹³ à partir du Service national de douane judiciaire, le SEJF se compose d'officiers de douane judiciaire et d'officiers fiscaux judiciaires qui luttent quotidiennement contre le blanchiment d'argent issu d'activités criminelles, parmi lesquelles le trafic de tabac occupe une place importante. D'après le chef de la division enquêtes – pôle investigation du SEJF, E.D. (communication personnelle, 26 mars 2024), le trafic de tabac et le blanchiment d'argent issu de ce trafic représentent entre 20 à 25 % de l'activité de ce service. La saisine du SEJF par un procureur ou un juge d'instruction pour enquêter sur les affaires relevant du haut du spectre des trafiquants de tabac constitue le glissement de la lutte administrative à la lutte judiciaire. Après un flagrant délit douanier, le SEJF va ainsi pouvoir réaliser une garde à vue des trafiquants de tabac et mener diverses opérations telles que des perquisitions. Le trafic de tabac ne disposant pas de frontière, le SEJF enquête régulièrement en coopération avec ses homologues européens grâce à la coopération pénale mise en place par l'UE¹¹⁴ ainsi qu'avec certains pays tiers via des demandes d'entraides pénales internationales.

¹¹³ Décret n° 2019-460 du 16 mai 2019 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service d'enquêtes judiciaires des finances ».

¹¹⁴ Infra, Titre II, chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1, B.

Le SEJF démontre régulièrement son efficacité pour réprimer les trafiquants de tabac. Ainsi, en novembre 2022, grâce à l'enquête réalisée par le SEJF, le tribunal correctionnel de Bordeaux a prononcé des peines allant jusqu'à sept ans de prison et un million d'euros d'amende douanière contre des contrebandiers de cigarettes bulgares. Cette affaire illustre bien l'efficacité et le rôle déterminant des enquêtes judiciaires du SEJF pour démanteler et réprimer pénalement les plus grandes organisations de trafiquants de tabac.

Le SEJF a été créé récemment car l'administration avait la volonté d'augmenter les capacités d'enquête à disposition de l'autorité judiciaire en matière fiscale et douanière pour s'adapter à la professionnalisation des trafiquants. La naissance du SEJF va de pair avec le durcissement pénal récemment opéré pour combattre plus efficacement le trafic de tabac.

Paragraphe 2 - Une évolution bienvenue de la réponse pénale en matière de trafic de tabac

Pendant longtemps réputées favorables aux trafiquants de tabac (A), les peines associées à ce marché noir ont été augmentées afin d'adapter la sanction à la hauteur des enjeux et de la professionnalisation de ce trafic et d'être ainsi davantage dissuasive (B).

A - Une réponse pénale traditionnellement faible profitable aux trafiquants

La France a longtemps sous-estimé la réponse judiciaire à apporter pour être capable d'affronter le phénomène du trafic de tabac. Avec des marges colossales pour des sanctions faibles, les trafiquants ont compris que le ratio bénéfice – risque était à leur avantage. La répression du trafic de tabac est traditionnellement faible et insuffisante, pour des bénéfices qui sont parfois presque aussi élevés que pour les trafics de stupéfiants, contribuant ainsi à renforcer l'intérêt des organisations criminelles pour cette activité illégale. Le rapport d'information de l'Assemblée nationale de 2021¹¹⁵ affirmait ainsi qu'« *[e]n raison des moindres risques financiers et pénaux encourus par rapport aux peines applicables en cas de trafics de stupéfiants, les réseaux de trafiquants de drogue ont progressivement développé des activités de contrebande de tabac* ».

¹¹⁵ WOERTH E. et PARK Z., « Mission d'information... *op.cit.* », Assemblée nationale p.72, 29 septembre 2021.

La faiblesse des peines, et de fait l'annihilation de l'effet dissuasif de ces sanctions, faisaient presque consensus dans la société française. Si le pouvoir législatif, à travers les députés Eric Woerth et Zivka Park dans leur rapport d'information précédemment cité, a relevé ce défaut du système pénal français en matière de lutte contre le tabac, le pouvoir judiciaire a aussi réalisé ce constat. En effet, la Cour d'appel de Douai, dans un arrêt du 12 octobre 2007¹¹⁶, soutenait déjà qu' « [a]ttendu qu'il est notoire qu'existe à l'intérieur de l'Union européenne (...) un trafic grandissant de tabac ; que ce trafic grandit non seulement en raison du trafic qu'il génère mais également en raison du moindre risque pénal qu'il fait encourir à ses auteurs et organisateurs au regard par exemple du trafic de stupéfiants ; que le trafic de tabac est une des branches les plus lucratives du crime organisé ».

La répression des trafiquants de tabac s'organise en deux types de sanctions prévues dans le Code général des impôts et le Code des douanes : d'une part des sanctions pénales, d'autre part des sanctions fiscales. Tout d'abord, l'article 1791 du Code général des impôts prévoit les sanctions fiscales en cas de fabrication, de détention, de vente ou de transport illicites de tabac. Ainsi, l'auteur de cette infraction s'expose au paiement des droits de consommation et d'une pénalité dont le montant est fixé entre une et cinq fois le montant des droits fraudés. De plus, la loi du 23 octobre 2018¹¹⁷ a doublé l'amende fiscale que l'auteur de ce délit doit s'acquitter, passant ainsi d'un montant compris entre 500 et 2 500 euros à un montant compris entre 1000 et 5 000 euros. Les montants de ces sanctions fiscales sont nettement plus élevés si les faits ont été commis en bande organisée. En effet, l'amende fiscale est dans ce cas fixée entre 50 000 et 250 000 euros, et la pénalité est alors comprise entre 50 et 100 fois le montant des droits fraudés. Cette augmentation des sanctions fiscales est bienvenue car elle tend à s'adapter aux montants considérables perçus par les trafiquants grâce au marché noir du tabac.

Par ailleurs, en matière pénale, l'article 1810 du Code général des impôts prévoyait un an d'emprisonnement en cas de « fabrication de tabacs ; détention frauduleuse en vue de la vente de tabacs fabriqués ; vente, y compris à distance, de tabacs fabriqués ; transport en fraude de tabacs fabriqués ; acquisition à distance, introduction en provenance d'un autre État membre de l'Union européenne ou importation en provenance de pays tiers de produits du tabac

¹¹⁶ Cour d'appel de Douai, 12 octobre 2007, n° 07/16636.

¹¹⁷ Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

manufacturé acquis dans le cadre d'une vente à distance ». En vertu de l'article 414 du Code des douanes, la contrebande de tabac constitue un délit douanier puni de trois ans d'emprisonnement, voire dix ans si les faits sont commis en bande organisée. Ce même article punit la contrebande de tabac d'une « *amende comprise entre une et deux fois la valeur de l'objet de fraude* », voire dix fois la valeur de cette fraude si les faits sont commis en bande organisée. Par un décret de 2019¹¹⁸, le gouvernement a modifié l'article R644-3 du Code pénal afin de créer une contravention de quatrième classe, soit une amende forfaitaire de 135 euros, pour punir les acheteurs de produits de tabac vendus à la sauvette.

Ainsi, avec des risques judiciaires très modérés, le système répressif français en matière de trafic de tabac était extrêmement profitable aux trafiquants. Il y a peu, dans le souci de s'adapter à la hauteur des enjeux de cette problématique, le gouvernement a engagé un durcissement de son arsenal répressif.

B - La réponse judiciaire désormais adaptée à la menace des trafiquants de tabac

L'inefficacité de ce système a rendu nécessaire d'engager un renforcement de l'appareil judiciaire français pour s'adapter à la menace réelle que constituent les trafiquants de tabac. Dans leur rapport de 2021, les députés Eric Woerth et Zivka Park avaient préconisé de durcir les sanctions financières encourues en cas de trafic de tabac et d'accroître la communication sur les peines applicables en cas de trafic fourni afin que les auteurs de ce trafic se responsabilisent et mesurent la gravité de leurs actes. Ces préconisations semblent avoir été prises en compte par le gouvernement. En effet, dans le Plan Tabac 2023 - 2025, le pouvoir exécutif s'est engagé à durcir la réponse pénale pour combattre plus efficacement le trafic de tabac. Lors du lancement de ce plan en décembre 2022, le ministre délégué chargé des Comptes publics, Gabriel Attal, affirmait ainsi que « *[p]our punir les trafiquants, ce plan prévoit enfin le lancement avec le Garde des Sceaux d'une réflexion sur le renforcement des sanctions délictuelles* ». Ainsi, face à l'intensité de la menace du trafic de tabac, le gouvernement a clairement affiché sa volonté de modifier le cadre juridique et politique de cette infraction dans l'objectif de renforcer la réponse pénale. Le Plan Tabac prévoit ainsi d'intensifier la

¹¹⁸ Décret n° 2019-1396 du 18 décembre 2019 portant création d'une contravention d'acquisition de produits du tabac manufacturé vendus à la sauvette.

collaboration entre la douane et les parquets ainsi que d'affermir la complémentarité des sanctions pénales, administratives et douanières.

Les engagements du Plan Tabac se sont effectivement concrétisés par une loi du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces¹¹⁹. Cette loi prévoit un durcissement pénal de deux ordres.

Tout d'abord, cette loi intensifie les sanctions pénales prévues à l'article 1810 du Code général des impôts. Ainsi, la peine est désormais de trois ans d'emprisonnement en cas de fabrication, de détention frauduleuse en vue de la vente de tabacs, de vente et de transport en fraude de tabac, d'acquisition à distance, d'introduction en provenance d'un autre État membre de l'UE ou encore d'importation en provenance de pays tiers de produits du tabac acquis dans le cadre d'une vente à distance. Si les faits sont commis en bande organisée, la peine passe de cinq à dix ans d'emprisonnement. Par ces modifications, la loi de 2023 a pour objectif de réduire la rentabilité du trafic de tabac.

De plus, cette loi modifie considérablement les sanctions administratives dans le cadre du trafic de tabac. En effet, elle a créé une nouvelle sanction à l'article 432 ter du Code des douanes. Cet article prévoit ainsi d'étendre au trafic de tabac la peine complémentaire d'interdiction du territoire français, pouvant aller jusqu'à dix ans. Par ailleurs, la durée de la fermeture administrative des commerces revendant du tabac illégalement est portée de trois à six mois. Enfin, le non-respect de l'arrêté préfectoral de cette fermeture administrative est désormais sanctionné de 3 750 euros d'amende et d'une peine de deux mois d'emprisonnement.

Par cette toute nouvelle loi, le gouvernement a accompli sa volonté de durcir l'appareil judiciaire pour lutter au mieux contre les trafiquants de tabac. Toutefois, cette loi fait l'objet de critiques. Dans un article intitulé « Sanctionner plus à défaut de sanctionner mieux »¹²⁰, les avocats Fabien Foucault et Giovanni Pannetier regrettent ainsi que cette réforme accroît les

¹¹⁹ Loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

¹²⁰ FOUCAULT F., PANNETIER G., « Sanctionner plus à défaut de sanctionner mieux », *AJ pénal* 2023, p.424, 2023.

distorsions de sanctions au sein de l'UE et, par conséquent, ne s'aligne pas avec l'objectif européen d'harmoniser les sanctions douanières au sein de l'UE. En effet, dans un récent rapport de 2023¹²¹, la Commission européenne affirmait que « [l]'absence d'un système commun relatif aux infractions et aux sanctions peut engendrer une insécurité juridique pour les entreprises ainsi que d'éventuelles distorsions de concurrence au sein du marché intérieur, avec pour conséquences des vulnérabilités dans la perception des recettes et des faiblesses dans l'application des politiques ». Pour Fabien Foucault et Giovanni Pannetier, l'adaptation du système répressif douanier ne doit pas constamment passer par l'intensification de la sévérité des sanctions.

Ainsi, face à des peines jugées « négligeables »¹²², et à une prise de conscience de la professionnalisation et de la complexification des trafiquants de tabac, la France a démontré sa capacité à s'adapter à cette transformation en durcissant sa politique contentieuse en la matière. Si le régime de sanctions de ce trafic se rapproche désormais du régime édicté pour le trafic de stupéfiants, il n'est pas question de rendre identiques ces deux systèmes par respect de la hiérarchie des peines. En effet, le tabac est un produit licite et les stupéfiants ne le sont pas. Leurs régimes doivent donc obligatoirement différer. Cet important arsenal juridique français pour lutter contre le trafic de tabac est complété par une collaboration inter-étatique mondiale et une lutte opérationnelle efficace.

¹²¹ Rapport de la Commission sur l'évaluation des infractions et sanctions douanières dans les États membres - Code des douanes de l'Union, 6 janvier 2023.

¹²² Assemblée nationale, Proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac, n°748, 7 mars 2018.

CHAPITRE 2 : LA VASTE LUTTE OPÉRATIONNELLE CONTRE LE TRAFIC DE TABAC ET LA NÉCESSAIRE COOPÉRATION INTERNATIONALE

Sur le terrain, la France n'a cessé d'affermir les instruments utilisés par divers acteurs, et principalement la douane, pour lutter concrètement contre les trafiquants de tabac (§1). Outre un système national de grande envergure pour lutter contre la contrebande et la contrefaçon des produits de tabac, la France, consciente de la dimension transnationale de ce phénomène, coopère avec ses homologues européens et internationaux à tous les niveaux (§2). En effet, la portée mondiale et la nature multiforme du commerce illicite du tabac exigent une réponse internationale coordonnée.

Section 1 : Un renforcement des moyens à l'échelle nationale pour lutter contre le trafic de tabac

Face à l'expansion du marché noir de tabac et la sophistication des modes opératoires des trafiquants, le gouvernement français a renforcé significativement les moyens opérationnels luttant contre ce trafic (Paragraphe 3). La stratégie française de lutte contre la contrebande et la contrefaçon de tabac, portée par plusieurs ministères (Paragraphe 1) s'appuie prioritairement sur la réalisation d'opérations de saisies de grande ampleur (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 - La conduite interministérielle de la lutte contre le tabac à l'échelle nationale

Au niveau national, la lutte opérationnelle contre la contrebande et le commerce illicite des produits du tabac s'articule autour de plusieurs ministères pour répondre aux différents enjeux de ce trafic. D'une part, au vu des pertes fiscales colossales engendrées par le trafic de tabac, le ministère de l'Economie et des Finances dispose d'une place privilégiée dans la stratégie de lutte contre ce trafic. D'autre part, le trafic de tabac entraîne un enjeu sécuritaire important qui engage le ministère de l'Intérieur dans cette lutte. Divers acteurs participent ainsi à cette lutte dont la douane est la cheffe de file au niveau interministériel.

Les services douaniers sont intensément mobilisés dans cette lutte qui constitue pour eux une priorité absolue. En 2022, ce trafic impliquait près de 20 000 affaires, c'est-à-dire plus de 50 affaires quotidiennement¹²³ pour les douanes. Cette mission majeure de la douane se concrétise par la lutte contre la fraude et le contrôle rigoureux des marchandises. Elle a pour objectifs de protéger le territoire national, et plus largement l'espace communautaire européen, de lutter contre la perte fiscale engendrée par le trafic de tabac et de préserver la santé des citoyens. Lors de la présentation du Plan Tabac 2023 – 2025, le ministre délégué chargé des Comptes publics, Gabriel Attal, affirmait que la stratégie douanière en la matière vise à « harceler les trafiquants et assécher les trafics »¹²⁴. Si la douane réalise une action essentielle pour lutter contre le trafic de tabac, son action est complétée par d'autres services répressifs.

A l'intérieur du territoire français, mais également aux frontières françaises, la Police nationale, la Gendarmerie nationale et la Police municipale participent activement à la lutte contre ce trafic. En effet, de la lutte contre les vendeurs à la sauvette au démantèlement d'usines de contrefaçon en passant par leur participation aux opérations de saisies d'ampleur telles que les opérations Colbert et Place Nette¹²⁵, les forces de sécurité intérieure sont pleinement engagées dans cette lutte supervisée par la douane.

En outre, la Douane coopère avec d'autres acteurs affectés par le trafic de tabac. Ainsi, en septembre 2023, la DGDDI et la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) ont signé une convention pour renforcer leur collaboration dans la lutte contre différents trafics, notamment de tabac, dans les espaces contrôlés par la RATP. Ce partenariat permet notamment aux douaniers d'intervenir continuellement sur l'ensemble de ces espaces et de coordonner des opérations de contrôle et de lutte contre les vendeurs à la sauvette avec le Groupe de Protection de Sécurité des Réseaux (GPSR). Grâce à des échanges d'informations facilités et une coordination accrue, ce partenariat entre la RATP et les douanes permet d'affermir l'efficacité des interventions menées pour lutter contre le trafic de tabac et, par conséquent, d'assurer une meilleure sécurité des voyageurs des transports parisiens. Cette collaboration est d'autant plus

¹²³ CEAUX P. « Gabriel Attal : « Nous voulons punir les trafiquants de tabac comme ceux de stupéfiants », Le Journal du dimanche, le Journal du Dimanche, 3 décembre 2022.

¹²⁴ Présentation du nouveau Plan Tabac 2023 - 2025 par Gabriel Attal le 5 décembre 2022 au Boulou.

¹²⁵ Les opérations Place Nette sont organisées par le Ministère de l'Intérieur et visent principalement à lutter contre le trafic de stupéfiants.

importante compte tenu de l'approche des Jeux Olympiques et Paralympiques 2024 durant lesquels l'enjeu sécuritaire des transports est une priorité.

Ainsi, c'est par une stratégie conjointe interministérielle menée par la douane que la France entend lutter contre le trafic de tabac qui réunit des enjeux économiques et sécuritaires.

Paragraphe 2 - Les saisies de marchandises priorisées au détriment du démantèlement des réseaux

A - La valorisation du renseignement douanier favorisant le démantèlement des réseaux en théorie

Le dernier Plan Tabac 2023 – 2025 promet une valorisation croissante du renseignement douanier pour rendre plus efficaces les contrôles opérationnels. En effet, le renseignement douanier est le premier pilier de la stratégie française pour lutter contre le trafic de tabac.

Le renseignement douanier, organisé au sein de la DNRED, dispose donc d'un rôle majeur pour lutter contre les trafics de tabac. En effet, à l'heure où les échanges commerciaux sont exponentiels sous l'effet de la mondialisation, le contrôle d'opportunité est vain. Pour être efficaces, les douaniers doivent être orientés pour cibler au mieux les contrôles. La douane organise rigoureusement le renseignement douanier, notamment sur le trafic de tabac. La DNRED se compose de quatre directions dont la Direction du renseignement douanier (DRD). Cette dernière dispose d'une division spécialisée pour les produits de tabac. La douane française se compose notamment de directions régionales qui disposent respectivement de Pôles d'Orientation des Contrôles (POC). Au sein de ces pôles, les Cellules de Renseignement et de Pilotage des Contrôles (CRPC) supervisent les actions de surveillance des brigades sur le terrain. Ces cellules sont le relais d'information du renseignement douanier pour orienter les services locaux opérationnels présents sur le terrain. Le pilotage des agents des CRPC par le renseignement douanier permet ainsi de fluidifier considérablement le flux d'informations. Ainsi, la division des produits de tabac de la DRD peut s'appuyer sur cette solide organisation pour combattre le fléau du trafic de tabac. Cette structuration permet de donner des suites opérationnelles aux informations collectées par le renseignement douanier.

En faisant du renseignement douanier l'acteur principal de la lutte contre le trafic de tabac, le gouvernement affiche, en théorie, un objectif clair : la priorisation du « *démantèlement des réseaux de trafiquants et non de la seule saisie des marchandises transitant par un vecteur logistique donné* »¹²⁶. Il s'agit donc de renforcer le renseignement douanier pour détecter les organisations criminelles et agir à la racine du trafic. Le gouvernement entend ainsi ne pas se contenter du simple revendeur à la sauvette mais bien de remonter au plus haut de l'organisation criminelle et la démanteler dans son entièreté. La DNRED et le SEJF souhaitent privilégier le démantèlement des réseaux pour agir le plus en amont du trafic. Bien que les autorités publiques affichent clairement la priorité donnée au démantèlement des réseaux de trafiquants, les saisies semblent primer en pratique.

B - Les saisies de marchandises privilégiées en pratique

Paradoxalement, la pratique démontre que les saisies de marchandises semblent aujourd'hui être privilégiées. Il existe en effet un débat sur la doctrine à adopter en matière d'indicateurs de performance. La question centrale est de savoir s'il faut privilégier les saisies, au détriment d'un possible démantèlement, ou, à l'inverse, axer les efforts sur le démantèlement des réseaux qui est plus risqué. En général, les services douaniers locaux préfèrent réaliser de grosses saisies car, sur le terrain, les saisies sont bien moins risquées que le démantèlement des réseaux de trafiquants. Il peut en effet être difficile pour un agent opérationnel de ne pas saisir les marchandises d'un véhicule rempli de tabac de contrebande ou de contrefaçon dans l'objectif éventuel et incertain de démanteler un réseau de trafiquants.

Récemment, des opérations de saisie de grande ampleur ont été organisées pour lutter contre le trafic de tabac. Ainsi, les forces de l'ordre ont réalisé ces dernières semaines plusieurs opérations « place nette » ou « place nette XXL » dans des secteurs difficiles de grandes agglomérations françaises. Ces opérations « coup de poing » de sécurisation et de judiciarisation ont été lancées par le gouvernement pour lutter principalement contre le trafic

¹²⁶ Plan TABAC 2023 – 2025., p.15.

de drogues mais ces opérations contribuent aussi à saisir des produits de tabac illicites et interpellent des trafiquants de tabac. Ainsi, en avril 2024, grâce aux opérations « place nette XXL » déployées à Lyon, 2,4 tonnes de tabac ont été saisies et dix hommes ont été mis en examen pour importation en contrebande et en bande organisée et trafic de tabac. Par ailleurs, dans le cadre du groupe opérationnel national antifraude (GONAF), deux opérations douanières d'ampleur inédite ont été réalisées en 2023 et 2024. Ces opérations dites Colbert et Colbert II ont permis de saisir 9 et 27 tonnes de tabac grâce à des opérations « coups de poing » sur tout le territoire national.

Très médiatisées, ces nombreuses opérations démontrent la priorité donnée aux saisies dans la stratégie de lutte contre le trafic de tabac. Ces opérations présentent un double intérêt. D'une part, elles permettent de frapper fort et de façon visible pour dissuader les trafiquants. A court terme, elles retirent ces produits de tabac aux circuits de revente illégaux. D'autre part, elles démontrent l'importante mobilisation humaine et politique déployée pour lutter contre ce trafic et, par conséquent, elles diminuent le sentiment d'insécurité dans la population. Toutefois, l'efficacité de ces opérations est remise en cause, notamment par les acteurs de terrain qui estiment que ces opérations n'endiguent pas le trafic de tabac. En effet, une saisie, même de grande ampleur, ne permet pas de démanteler un réseau criminel. Bien souvent, les quantités saisies ne représentent qu'une infime part de l'activité totale des organisations criminelles. Elles n'affaiblissent donc pas véritablement ces organisations.

La stratégie française pour lutter contre la contrebande et la contrefaçon de tabac fait ainsi l'objet de débat. Si les saisies sont en pratique privilégiées, le démantèlement des réseaux est plus rare bien qu'il soit davantage valorisé en théorie. Par ailleurs, cette stratégie française s'appuie sur des outils opérationnels multiples qui ont récemment été renforcés pour s'adapter à l'ampleur inédite prise par le trafic de tabac.

Paragraphe 3 - Une lutte intensifiée par l'adaptation des outils douaniers

Les capacités d'intervention des douanes ne cessent de s'étendre pour lutter plus efficacement contre la contrebande et la contrefaçon de tabac. Depuis quelques années, le gouvernement renforce régulièrement et significativement les instruments de cette lutte. L'enjeu est ici de mobiliser tous les leviers possibles pour adapter la riposte douanière à l'essor et aux évolutions du trafic de tabac. Le Plan Tabac 2023 – 2025 affirme ainsi que ces leviers s'aligneront « à chaque fois que cela se justifie »¹²⁷ sur les moyens investis dans lutte contre les trafics de stupéfiants.

La stratégie nationale de lutte contre le trafic de tabac s'appuie sur une riposte opérationnelle globale dans tous les espaces touchés par le trafic de tabac. Ainsi, au niveau local, le Plan Tabac 2023 – 2025, sur le modèle du groupe de recherche et d'intervention contre les trafics de tabac de Lyon créé en février 2021, prévoit la création de Groupes de Lutte Anti-Trafics de Tabac (GLATT) dans les grandes métropoles les plus touchées par le trafic de tabac comme Marseille, Bordeaux, Nantes, Paris ou encore Lille. Ces groupes de travail optimisent les méthodes de travail en mobilisant l'ensemble des acteurs concernés par le trafic de tabac au niveau local. Ainsi, les GLATT ont pour vocation de rassembler autant les services douaniers de renseignement, d'enquête et opérationnels, que les policiers, les gendarmes, les magistrats ou encore les buralistes. Ces groupes de travail permettent de planifier des opérations efficaces pour densifier la lutte contre le trafic de tabac et démanteler les réseaux de trafiquants.

En outre, l'espace numérique est aussi touché par le trafic de tabac, notamment par le développement progressif de la vente de produits de tabac en ligne¹²⁸. Dans l'objectif de s'adapter au mieux à cette évolution récente, le dernier Plan Tabac prévoit l'utilisation accrue de Cyberdouane, un service national créé en 2009 opérant au sein de la DNRED. Ce service, composé de douaniers formés aux problématiques cyber, a pour mission de détecter la fraude réalisée sur internet. Ainsi, Cyberdouane dispose d'un réseau cyber déconcentré au sein de plusieurs directions régionales des douanes qui s'est vu confier l'objectif d'amplifier sa poursuite des trafics de tabac en ligne. Ces équipes d'enquête cyber déployées dans ces diverses directions ont pour objectif d'assurer une cybersurveillance continue et disposent à ce titre de

¹²⁷ Plan Tabac 2023 – 2025, p.2.

¹²⁸ Supra, Titre I, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 2, B.

moyens développés. En effet, l'article 154 de la loi de finances de 2020¹²⁹ permettait l'utilisation, à titre expérimental pour une durée de trois ans, du webscraping prioritairement dédié à la lutte contre la contrebande de tabac. Cette technologie permet d'extraire, de « collecter et [d']exploiter au moyen de traitements informatisés et automatisés n'utilisant aucun système de reconnaissance faciale, les contenus, librement accessibles sur les sites internet des opérateurs de plateforme »¹³⁰. La douane choisit donc des mots clés en lien avec le trafic de tabac et, grâce au webscraping, les systèmes informatisés et automatisés vont sélectionner, enregistrer et regrouper des textes sur des sites Internet ayant un lien avec ces mots-clés. Cette collecte de données permet de faciliter considérablement les recherches des cyberdouaniers qui luttent contre la vente de tabac en ligne. En outre, depuis 2013, les cyberdouaniers peuvent utiliser la technique du « coup d'achat ». Cette technique existait déjà auparavant pour les contrefaçons et les stupéfiants. Elle permet aux douaniers de prouver l'existence d'un trafic de tabac en achetant du tabac de contrebande en ligne ou sur le darkweb auprès des trafiquants. Cette technique, considérée comme une sorte de provocation à la preuve, ne peut être utilisée qu'après autorisation du Parquet. Sur l'espace cyber, les douaniers disposent donc de divers instruments technologiques et judiciaires pour lutter contre la vente de tabac en ligne.

Enfin, le Plan Tabac 2023 – 2025 prévoit la pleine implication de la Direction Nationale Garde-Côtes des Douanes (DNGCD) pour protéger l'espace maritime des trafics de tabac. En effet, certaines techniques de contrebande, comme la dissimulation du tabac dans les parties techniques, et certains contrôles, notamment des plaisanciers ou du bâtiment de certains navires commerciaux, relèvent du champ de compétence des garde-côtes. Le Plan Tabac enjoint ainsi à la DNGCD d'adopter un plan d'action particulier pour lutter contre le trafic de tabac sur l'espace maritime.

Cette stratégie globale renforcée sur les espaces très utilisés par les trafiquants tels que la mer, internet et les grandes agglomérations françaises, est couplée par un renforcement des outils d'intervention et d'enquête des douaniers. En effet, l'article 22 de la loi du 18 juillet

¹²⁹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

¹³⁰ Dossier de presse, « Lutte contre la contrebande de tabac en 2019 », p.13, 4 février 2020.

2023¹³¹ accorde aux douaniers la possibilité d'utiliser les drones pour des « missions de prévention des mouvements transfrontaliers de marchandises prohibées et de tabac »¹³². Cet usage des drones douaniers est soumis à une autorisation préfectorale et est encadré dans l'espace et dans le temps afin de ne pas violer les libertés publiques de manière disproportionnée. De plus, le Plan Tabac 2023 - 2025 prévoit l'achat de 22 scanners de détection de chargements et stockages illicites, d'une valeur de 45 millions d'euros, afin de les positionner sur les routes empruntées par le trafic de tabac, et dans les entrepôts postaux pour lutter contre l'acheminement par fret postal. Enfin, ce plan prévoit un renforcement des effectifs canins dédiés à la lutte contre le trafic de tabac. Ainsi, il est prévu d'augmenter de 20% le nombre de chiens dressés pour détecter le tabac.

Par ailleurs, la lutte contre la fraude a été renforcée pour agir plus efficacement contre les trafics de tabac. Tout d'abord, la loi relative à la lutte contre la fraude du 23 octobre 2018¹³³ a renforcé les pouvoirs douaniers pour lutter contre la fraude. Ainsi, cette loi a créé l'article 65 quinquies du Code des douanes qui prévoit que la communication des données conservées et traitées par les opérateurs de communications électroniques et par certains prestataires est désormais possible dans le cadre d'une recherche d'un délit de contrebande de tabac par des agents des douanes. Plus récemment, le Plan Tabac 2023 – 2025 prévoit d'ajouter 300 agents supplémentaires pour lutter contre la fraude, notamment celle issue du trafic de tabac.

Ce renforcement régulier et considérable des instruments de lutte contre le trafic de tabac démontre d'une part que la France se soucie du fléau que constitue ce trafic et d'autre part qu'elle tente constamment de s'adapter aux renouvellements des techniques utilisées par les trafiquants de tabac. Toutefois, cette lutte au niveau national est nécessairement appuyée et complétée par une entraide internationale.

¹³¹ Loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

¹³² Article L.242-5, II du Code de la sécurité intérieure.

¹³³ Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

Section 2 : La lutte conjointe inter-étatique indispensable à l'échelle internationale

Face à un trafic qui ne connaît pas de frontières et qui sévit dans de nombreux pays, une coopération internationale s'impose. Si l'Union européenne constitue le vecteur principal le plus efficace de collaboration pour lutter contre le trafic de tabac (Paragraphe 1), la France ne se cantonne pas à une coopération purement européenne (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 - Une coopération élargie aux pays-tiers de l'Union européenne

Le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits de tabac, issu de la Conférence des parties de la Convention-cadre de lutte antitabac fondée par l'OMS s'impose comme la pierre angulaire de la coopération mondiale pour lutter contre le trafic de tabac (A). Outre cette coopération multilatérale, la France engage des conventions bilatérales renforcées avec des pays stratégiques dans ce trafic, tels que l'Algérie (B).

A - Une coopération multilatérale principalement fondée sur le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac de l'Organisation Mondiale de la Santé

Le commerce illicite du tabac est un problème mondial qui, à ce titre, appelle à une solution globale. La nécessité d'une coopération multilatérale pour lutter contre ce fléau fait désormais consensus. Le préambule de la convention – cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac soutient ainsi « *qu'une action concertée est nécessaire pour éliminer toutes formes de commerce illicite des cigarettes et autres produits du tabac, y compris la contrebande, la fabrication illicite et la contrefaçon* ». Pour être efficace, la France est consciente qu'elle ne peut lutter seule contre un trafic déployé à l'international. Elle réalise donc une collaboration globale pour endiguer ce phénomène.

A l'échelon international, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) participe à la lutte contre le trafic de tabac en centralisant et en partageant des données sur cette problématique. Ainsi, l'OMD a notamment créé le Réseau douanier de lutte contre la fraude (CEN). Le CEN est une base de données regroupant les saisies et les infractions, et parfois des images, sur divers trafics. Ces échanges de renseignements consultables par les douaniers des États membres de l'OMD permettent d'élaborer une stratégie opérationnelle ciblée pour lutter efficacement contre le trafic de tabac. Si l'OMD permet à la France d'améliorer efficacement

sa coopération opérationnelle, l’OMS dispose d’un rôle prépondérant dans l’élaboration de la stratégie française pour lutter contre ce commerce illicite.

En 2003, la France ratifie la CCLAT qui entre en vigueur en 2005. Cette convention, composée de 183 Parties, a pour objectif global de réduire le tabagisme. Son article 15 qui prévoit les mesures à mettre en œuvre pour lutter contre le trafic de tabac a été largement complété par le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac adopté le 12 novembre 2012 par la cinquième session de la Conférence des Parties à la CCLAT à Séoul. L’UE et 67 États, issus de tous les continents, sont Parties à ce protocole. Dans un rapport de 2017, la Commission européenne affirmait que ce « *protocole constitue la principale réponse de la communauté internationale au commerce illicite transfrontière du tabac* »¹³⁴, démontrant ainsi son importance pour l’UE. En effet, la stratégie européenne pour éliminer le trafic de tabac se fonde essentiellement sur ce protocole.

D’une part, le protocole prévoit diverses mesures pour sécuriser la chaîne d’approvisionnement telles que l’octroi de licences pour certaines activités liées à la fabrication et la vente de tabac, des règles de vérification diligente pour les producteurs ou encore l’interdiction de la vente de produits de tabac sur internet. En outre, l’article 8 de ce protocole fait obligation aux parties de prévoir l’instauration d’un régime mondial de suivi et de traçabilité des produits de tabac dans un délai de cinq ans à compter de son entrée en vigueur. Ce système a ainsi été mis en place par l’UE grâce à la directive de 2014 portant sur la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac et des produits connexes¹³⁵. Ainsi ce protocole a impulsé l’instauration du système de traçabilité à l’échelle européenne. Aujourd’hui, il n’existe pas de système mondial de traçabilité mais des systèmes nationaux et régionaux sont en place. De manière regrettable, sur 67 États parties au protocole pour éliminer le commerce illicite des produits de tabac, seulement 37 disposent d’un système de traçabilité. Ce système a pourtant démontré son efficacité pour lutter contre les trafics illicites de cigarettes.

¹³⁴ Rapport de la Commission européenne sur l’état d’avancement de la mise en œuvre de la communication de la Commission « 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 », p.2, 2017.

¹³⁵ Supra, Titre II, Chapitre 2, Section 1, Paragraphe 2, A.

D'autre part, consciente que le trafic de tabac est un problème mondial appelant une solution mondiale et coordonnée, l'OMS, par ce protocole de 2012, souligne la nécessité d'intensifier la coopération internationale. Pour améliorer cette coopération, le protocole prévoit ainsi de fluidifier et d'accroître, entre les Parties, les échanges d'informations pertinentes pour lutter contre le trafic de tabac. En effet, les informations sur les risques, les menaces et les tendances sont cruciales pour agir efficacement contre ce phénomène. Le protocole prévoit aussi une assistance technique et une coopération à tous les stades ; de la prévention, à la répression en passant par l'enquête. Les articles 29 et 30 prévoient les conditions d'entraide judiciaire et d'extradition en matière de trafic de tabac.

Dans une communication de 2013, la Commission européenne faisait état de la coopération, en matière de trafic de tabac, entre l'UE et les pays tiers. Elle affirmait ainsi que cette coopération est « *d'un niveau et d'une qualité très variables et est parfois très difficile* »¹³⁶. Elle soulignait également l'importance cruciale de coopérer avec les autorités des pays d'origine et de transit de ce trafic et regrettait que certains pays, tels que la Biélorussie, ne participaient pas à une lutte conjointe contre ce fléau. Enfin, cette communication de la Commission européenne promeut le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac de l'OMS et encourage à sa ratification pour améliorer cette coopération globale décisive et agir ainsi contre un trafic aux dimensions transnationales.

Ainsi, par la CCLAT et le protocole, l'OMS engage des efforts conséquents mais ils sont toutefois insuffisants pour éliminer le commerce illicite des produits de tabac. En effet, une action commune de l'ensemble de la communauté internationale, et plus particulièrement des pays où sont installés les fabricants et producteurs de tabac et les pays d'origine des produits de tabac illicites, est indispensable. Or, actuellement, certains pays de transit et d'origine du trafic de tabac ne participent pas au protocole de 2012. Si les ratifications récentes de l'Égypte et de la Hongrie en 2020 et de la Pologne en 2023 affermissent l'efficacité de ce protocole, certains pays essentiels, tels que l'Ukraine, manquent toujours à l'appel. Un élargissement de ce protocole est donc souhaitable pour renforcer les capacités de cette coopération organisée sous

¹³⁶ Communication de la Commission « Renforcer la lutte contre la contrebande de cigarettes ... *op. cit.* », p.15, 2013.

l'égide de l'OMS. En outre, pour le moment, ce protocole est appliqué inégalement au sein des parties qui ne disposent pas tous d'un système de traçabilité national ou régional par exemple.

Ce protocole de 2012 innove le système européen, et par conséquent le système français, de lutte contre le trafic de tabac. La France complète ce traité international par des accords bilatéraux avec des pays stratégiques dans la lutte contre le trafic de tabac ; pays qui, actuellement, ne participent pas à la coopération multilatérale organisée par l'OMS.

B - Des coopérations bilatérales stratégiques : l'exemple de l'Algérie

Pour agir efficacement contre les trafics de tabac, la France organise des coopérations bilatérales avec les pays d'origine et de transit du trafic de tabac. Ainsi, si l'Algérie a ratifié la CCLAT, elle ne participe pas pour autant au protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac de l'OMS. Pourtant, l'Algérie est l'une des sources les plus importantes de contrebande de produits de tabac importés illégalement en France. Consciente que l'Algérie est un point stratégique pour éliminer le trafic de tabac sur le territoire français, la France tente d'améliorer sa coopération opérationnelle avec ce pays d'Afrique du Nord.

Ainsi, cette coopération opérationnelle a été renforcée en 2018 après la rencontre des directeurs généraux de la douane française et de la douane algérienne à Marseille. Interrogée en avril 2019 par le sénateur Michel Laugier sur cette collaboration franco-algérienne en matière de lutte contre le trafic de tabac, et notamment de cigarettes, la garde des sceaux Nicole Belloubet précisait la nature et la mise en œuvre de cette coopération. Elle affirme que « *[l]a lutte contre le trafic de cigarettes constitue la grande priorité de la coopération entre la douane française et la douane algérienne* »¹³⁷ avant d'exposer les axes fondamentaux de la coopération franco-algérienne en la matière. Ainsi, cette coopération consiste d'une part en des échanges d'informations sur les législations en vigueur et les constatations importantes réalisées sur les résidents français et algériens. D'autre part, elle permet l'organisation d'opérations de contrôle

¹³⁷ Réponse du ministère de la Justice publiée le 19/09/2019 à la question écrite n°09798 – 15^{ème} législature concernant la condamnation pour contrebande de tabac en bande organisée.

coordonnées. Par ailleurs, dans le cadre du jumelage européen¹³⁸, un « conseiller régional jumelage » français a été affecté deux ans à Alger pour développer, en Algérie, une centrale d'analyse de risques et de ciblage, notamment en matière de trafic de cigarettes, comme il en existe déjà dans la douane française.

La France développe ainsi des coopérations bilatérales et multilatérales avec des pays tiers de l'UE indispensables pour éliminer le marché noir de tabac. Toutefois, la coopération la plus efficace et la plus approfondie pour lutter contre ce trafic s'organise au sein de l'Union européenne.

Paragraphe 2 - Une coopération renforcée et efficace au sein de l'UE grâce à des outils de collaboration variés

Pour la France, le cadre européen est le plus propice pour coopérer efficacement en vue d'éliminer le trafic de tabac. Le Plan Tabac 2023 – 2025 s'engage à renforcer la coopération européenne en la matière, bien qu'elle soit déjà bien établie. En effet, l'UE organise entre ses États membres une coopération pénale s'articulant en deux volets. Si les structures européennes de coopération policière sont bien établies dans un cadre intergouvernemental et démontrent un succès incontestable (A), la coopération judiciaire européenne en matière de trafic de tabac pourrait prochainement relever d'une logique plus fédérale (B).

A – Le succès d'une coopération policière européenne affermie dans un cadre intergouvernemental

A.1. Le rôle déterminant de l'Office européen de lutte antifraude dans l'entraide répressive internationale

La coopération pénale européenne fondée par l'UE est solide, simplifiée et s'est considérablement renforcée. L'intégralité des structures européennes facilitant la coopération policière relève actuellement d'une approche intergouvernementale de l'Europe. Ainsi, il n'est pas question de créer une police européenne mais bien de coordonner des opérations communes

¹³⁸ Le jumelage européen consiste à apporter l'expertise du secteur public des États membres de l'UE pour assister et développer les capacités administratives d'un partenaire de l'UE.

entre les forces de sécurité intérieure nationales des différents pays de l'UE. Chaque État conserve ainsi un élément crucial de sa souveraineté ; celle de mener l'action répressive.

Dans ce cadre intergouvernemental, la France s'appuie régulièrement sur l'action de l'OLAF pour consolider la coopération opérationnelle des membres de l'UE en matière de lutte contre le trafic de tabac. Créé en 1999, l'OLAF protège les intérêts financiers de l'UE et lutte, à ce titre, contre la fraude issue de la contrebande et de la contrefaçon. Le trafic de tabac est l'une des problématiques majeures pour l'OLAF. La vente illégale de produits de tabac entraîne la perte de millions d'euros pour le budget de l'UE et de ses États membres du fait des droits de douane et des taxes non perçus. En effet, plusieurs types de fraude sont récurrents en la matière. Les fausses déclarations sont par exemple très courantes. En effet, en vertu du droit européen, lorsque les marchandises de tabac, telles que les cigarettes, sont produites légalement dans l'UE et sont déclarées pour l'exportation dans un autre pays de l'UE, le paiement de la TVA et des droits d'accise dans le pays de production est suspendu. Les délinquants font alors de fausses déclarations pour éviter de payer ces droits d'accise et la TVA, alors que les marchandises ne sont en réalité pas destinées à l'exportation.

L'OLAF constitue, à différents égards, un soutien essentiel pour la France dans la lutte contre le commerce illicite de tabac. Tout d'abord, cet office européen aide les institutions de l'UE et les gouvernements nationaux à déterminer des politiques pour lutter contre la contrebande et la contrefaçon de tabac. Par ailleurs, l'OLAF joue un rôle déterminant dans la prévention de la fraude liée à la contrebande de tabac en collectant des informations cruciales auprès des forces de sécurité et des industriels sur les entreprises, les personnes et les vecteurs de transport concernés par ce trafic. Ces informations permettent à l'OLAF de suivre des mouvements de lots suspects de produits du tabac dans le monde entier et de détecter les conteneurs et les camions qui font entrer illégalement des produits de tabac dans l'UE. Ainsi, selon le rapport 2022 de l'OLAF, les informations révélées par cet office ont abouti à la saisie de 209 tonnes de tabac brut qui devaient être utilisées pour produire illégalement des cigarettes.

En outre, sur le terrain, l'OLAF favorise la coopération policière en réalisant des enquêtes en collaboration avec les services judiciaires, répressifs et douaniers de pays européens

concernés par ce commerce illicite. Le trafic de tabac ayant souvent une dimension transfrontalière parfois complexe, l'OLAF permet de coordonner des opérations entre les services de différents pays européens pour lutter contre ce trafic. Il met en place des opérations douanières conjointes limitées dans le temps et dans l'espace pour lutter contre des problématiques ciblées. Ces opérations réunissent des douaniers, et plus généralement des agents de services répressifs, de pays de l'UE, et même parfois de pays tiers, ainsi que des organisations telles que Europol et l'Organisation mondiale des douanes. Ainsi, la douane française coopère régulièrement avec l'unité d'enquêtes de l'OLAF comme le démontre le 11^{ème} plan d'action douanier européen. Ce plan d'action permet à la douane française, en partenariat avec la douane espagnole et l'OLAF, de diriger une action visant spécifiquement à mieux lutter contre le trafic des produits de tabac.

Les résultats des opérations coordonnées par l'OLAF sont remarquables. Selon le rapport d'activité de 2022 de l'OLAF, ces opérations ont permis la confiscation de 531 millions de cigarettes illicites, soit plus de 160 millions de plus qu'en 2020, représentant une économie d'environ 153 millions d'euros de recettes perdues dans l'UE. Grâce à son activité soutenue, l'OLAF a concouru à l'identification et la fermeture de dix usines de cigarettes contrefaites au sein de l'UE. Par ailleurs, en 2022, l'OLAF a activement lutté contre le trafic de tabac à narguilé en détectant plus de 66 tonnes d'envois suspects. Le bilan de l'activité de l'OLAF en 2022 démontre ainsi le succès et le rôle fondamental de cet organisme européen pour lutter contre le commerce illicite de produits du tabac dans l'UE. L'OLAF représente ainsi une aide précieuse pour les autorités françaises pour éradiquer ce fléau. La France s'appuie par ailleurs sur d'autres structures qui concourent à cette coopération opérationnelle européenne pour agir contre la contrebande et la contrefaçon de tabac.

A.2. La diversité des autres structures d'entraide opérationnelle européennes pour lutter contre le trafic de tabac

Outre l'OLAF, la France a recours à d'autres agences européennes qui favorisent la coopération opérationnelle dans l'UE pour éliminer le trafic de tabac. Ainsi, les autorités françaises, et notamment le SEJF, s'appuient sur Europol pour démanteler des organisations criminelles de trafiquants de tabac. Créée en 1999, Europol est une agence européenne de police criminelle qui a pour objectif de combattre la criminalité organisée et internationale grave telle

que la contrebande et la contrefaçon de produits de tabac. A ce titre, elle facilite les échanges d'informations entre les différentes polices européennes en matière de criminalité internationale. Europol permet ainsi de fluidifier les flux d'informations pour lutter efficacement contre le trafic de tabac et de coordonner des actions opérationnelles entre les différents pays de l'UE. Ainsi, en 2018, Europol a coordonné une opération, dont la douane française était le leader européen, visant à agir contre le trafic de tabac à narguilé. Cette opération a notamment permis à la DNRED de démanteler une usine clandestine de tabac à narguilé installée en France. Plus récemment, le 15 mars 2022, grâce à l'appui d'Europol, une opération du SEJF a été organisée. Cette action a permis de démanteler un groupe criminel qui s'adonnait au trafic de cigarettes de contrefaçon.

Par ailleurs, les centres de coopération policière et douanière (CCPD), mis en place dans un contexte bilatéral avec les pays européens frontaliers à la France, participent également à la lutte contre les trafics de tabac en favorisant et en fluidifiant les échanges de renseignements et en coordonnant l'action des États concernés. La France dispose de six accords binationaux portant création de CCPD. Ainsi, il en existe sur les frontières avec la Belgique, l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg et la Suisse. Ces CCPD sont constitués de policiers, de douaniers et de gendarmes de chaque pays et permettent une coopération directe efficace. L'ensemble de ces CCPD luttent ainsi activement contre les trafics illicites transfrontaliers tels que le trafic de tabac.

Enfin, depuis sa création en 2004, Frontex, l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures¹³⁹, protège le territoire européen en agissant notamment contre la criminalité transfrontalière, telle que le trafic de tabac. En charge de la protection des frontières des États membres de l'UE, Frontex assiste les États membres dans cette lutte en effectuant des analyses de risques, en facilitant les échanges d'informations entre les pays de l'UE et en coordonnant leur coopération opérationnelle.

¹³⁹ En 2016, cette agence a été remplacée par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes mais a conservé le surnom de « Frontex ».

La coopération policière en matière de trafic de tabac est portée par l'OLAF, Frontex, les CCPD et Europol dans un cadre purement intergouvernemental. Traditionnellement, la coopération judiciaire relève également d'une approche intergouvernementale mais pourrait à l'avenir basculer pleinement vers un projet plus ambitieux.

B – La coopération judiciaire européenne en matière de trafic de tabac : d'une approche intergouvernementale à une Europe fédérale ?

Pour poursuivre pénalement les trafiquants de tabac, la France peut une nouvelle fois s'appuyer sur l'UE et son importante coopération judiciaire européenne. Ainsi, depuis 2002, l'Agence de l'UE pour la coopération judiciaire en matière pénale, connue sous le nom d'Eurojust soutient la France et les autres pays de l'UE pour lutter contre la criminalité transfrontière, telle que le trafic de tabac. Eurojust s'inscrit dans le cadre d'une coopération intergouvernementale et non fédérale. En effet, Eurojust n'est pas un directeur d'enquête mais bien une structure d'appui pour que les autorités judiciaires nationales collaborent et coordonnent leurs enquêtes et leurs poursuites afin d'être plus efficaces. En charge de coordonner les travaux opérationnels, le collège d'Eurojust est composé d'un membre national détaché par chaque État membre de l'UE.

Eurojust assiste régulièrement les procédures judiciaires en matière de trafic de tabac. Ainsi, en mai 2021, les enquêteurs français et les autorités judiciaires belges ont démantelé un trafic de cigarettes de contrefaçon grâce à l'appui d'Eurojust et d'Europol. Ce trafic global alimentait principalement les marchés noirs belge, français, britannique et hollandais. Cette opération judiciaire coordonnée par Eurojust et Europol a conduit à l'interpellation de douze individus et à la saisie de plus d'un million d'euros en liquide. Le parquet du procureur de la République de Rennes a félicité « *l'excellente coopération de tous les acteurs de ce dossier* ». Cette affaire démontre la réussite d'Eurojust pour faciliter la coopération judiciaire européenne en matière de trafic de tabac.

Si Eurojust est une structure d'appui intergouvernementale efficace pour lutter contre le trafic de tabac, la coopération judiciaire européenne en la matière devient de plus en plus ambitieuse. En effet, le Parquet européen pourrait se saisir de cette problématique. Créé par le

règlement du 12 octobre 2017¹⁴⁰, le Parquet européen peut ouvrir des enquêtes pénales transfrontières et engager des poursuites contre des auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE telles que les fraudes concernant des fonds de l'UE d'un montant supérieur à 10 000 euros et la fraude transfrontière à la TVA entraînant un préjudice supérieur à 10 millions d'euros. En activité depuis le 1^{er} juin 2021, ce parquet a été créé par 22 États membres dont la France et s'organise autour d'un double échelon. A l'échelon central, au Luxembourg, un collège constitué d'un procureur par État membre fixe les grands axes de politique du Parquet européen. A contrario d'Eurojust, ces procureurs sont détachés de leur parquet national. Le procureur français de ce collège n'est donc plus rattaché à l'administration judiciaire française mais bien au Parquet européen. A l'échelon local, plusieurs procureurs délégués du Parquet européen mènent des enquêtes dans chaque État au nom du Parquet européen. Ainsi, cinq procureurs européens délégués d'origine française travaillent à Paris au nom et pour le compte du parquet européen. Pour mener leurs enquêtes, ils disposent des mêmes pouvoirs qu'un juge d'instruction français. Ce Parquet européen relève d'une philosophie d'Europe fédérale, c'est-à-dire d'une Europe souveraine.

Dans le cadre des affaires de trafic de tabac, les procureurs délégués français ont pendant longtemps saisi le SEJF. En effet, traditionnellement, le trafic de tabac n'est pas dans le spectre de compétence du Parquet européen. Pourtant, la décomposition du prix du tabac démontre que les intérêts financiers de l'UE sont touchés par le commerce illicite de tabac. Le prix du tabac se compose du droit d'accise, pour lequel chaque État est pleinement compétent et relève donc purement d'une problématique nationale. Toutefois, le prix du tabac se compose également de la TVA et des droits de douane. La contrebande et la contrefaçon des produits de tabac permettent de s'acquitter de ces deux composantes et créent ainsi un préjudice européen pour lequel le Parquet européen est compétent. En effet, le Parquet européen est compétent sur la fraude à la TVA de plus de 10 millions d'euros et les fraudes au budget de l'UE de plus de 10 000 euros. Les procureurs délégués français ont longtemps estimé que le trafic de tabac créait un préjudice essentiellement national et non européen. Ainsi, ils ne saisissaient pas le Parquet européen dans les affaires de trafic de tabac car ils jugeaient que cette problématique relevait davantage des juridictions nationales qu'européennes. Toutefois, récemment les procureurs délégués français semblent changer de politique et commencent à saisir le Parquet européen sur

¹⁴⁰ Règlement 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

des affaires de contrebande de tabac. Ainsi, en 2023, le Parquet européen a arrêté trois personnes soupçonnées d'être impliquées dans un trafic de tabac en bande organisée en Italie et en France. Les dommages causés aux budgets nationaux et européens sont estimés à un minimum de 450 000 euros, mais le total pourrait être beaucoup plus élevé. La compétence du Parquet européen pour mener des enquêtes et des poursuites sur le trafic de tabac ne fait désormais plus de doute et tend à se pérenniser. En acceptant de poursuivre les auteurs de ce trafic, le Parquet européen affirme que le trafic de tabac est une problématique européenne qui nécessite une solution européenne. Le Parquet européen permet de mener des enquêtes au-delà des frontières nationales et permet ainsi de mener une meilleure action pénale.

Ainsi, la France assiste à un tournant bienvenu ; celui d'un passage d'une coopération judiciaire intergouvernementale à une coopération judiciaire fédérale, renforcée et pleinement intégrée dans l'UE pour éradiquer une problématique qui dépasse les frontières nationales. Cette évolution permet une plus grande efficacité dans les enquêtes et les poursuites judiciaires. Cette coopération pénale européenne est bien établie et démontre d'une véritable efficacité pour lutter contre le trafic de tabac. Face à ce trafic qui se renouvelle continuellement et qui reste bien présent malgré les nombreux outils déployés par la France pour l'éradiquer, cette coopération doit impérativement perdurer.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le trafic de tabac est une problématique majeure soulevant de multiples enjeux. En effet, ce marché noir est préjudiciable pour l'économie, la santé publique, la sécurité publique nationale comme internationale, et l'environnement. Depuis les années 1970 et la prise de conscience mondiale de la dangerosité du tabac pour la santé publique, la France s'efforce de mettre en œuvre des mesures visant à éliminer le tabagisme. Si la prévalence tabagique de la population française baisse progressivement depuis quelques années, elle reste toutefois élevée. Parallèlement, la diminution des ventes de tabac dans le réseau des buralistes français est considérable et soulève des interrogations. En effet, il existe une distorsion entre la demande de produits de tabac en théorie présente sur le marché légal du tabac et les ventes effectivement réalisées par les buralistes en pratique.

Ainsi, bien qu'il soit difficile de mesurer l'ampleur exacte du trafic de tabac, l'existence de ce phénomène sur le territoire français ne fait aujourd'hui pas de doute. La quantification de ce marché est un enjeu majeur qui a pourtant été délaissé par les pouvoirs publics ces dernières années. Depuis 2006, les buralistes français financent quant à eux une étude annuelle souvent critiquée pour son manque de fiabilité et d'impartialité. Une tendance fait toutefois consensus : le marché noir de tabac augmente d'année en année. L'accélération de ce trafic en France est en grande partie due à la politique volontariste de lutte contre le tabagisme développée par la France qui se fonde sur une augmentation forte et régulière de la fiscalité sur les produits de tabac. En dépit des nombreuses critiques quant à l'efficacité et les conséquences réelles de ces mesures, la France continue de mettre en œuvre cette politique fiscale servant une politique de santé publique ambitieuse. Toutefois, la réussite de cette politique est en partie annihilée du fait de l'absence d'harmonisation fiscale à l'échelle européenne. La France est l'un des pays de l'UE les plus touchés par le trafic de tabac. Ainsi, les autorités françaises tentent de limiter les achats transfrontaliers qui sont pourtant favorisés par le principe de libre circulation des marchandises au sein de l'UE. Le trafic de tabac, qui exploite largement la misère de nombreux migrants arrivés en France, est une véritable source de préoccupations pour l'État, d'autant plus que cette criminalité a subi une transformation inquiétante ces dernières années.

En effet, la France constate un mouvement de professionnalisation et de complexification du trafic de tabac. L'ensemble du territoire français est concerné par ce commerce illicite qui a fortement muté ces dernières années passant ainsi d'un trafic « fourmi » à un trafic prisé par les organisations criminelles. Cette métamorphose est extrêmement préoccupante car les modes opératoires des trafiquants sont désormais aussi élaborés que ceux utilisés par les trafiquants de stupéfiants. Entre vente en ligne, cryptomonnaie, usines de contrefaçon, violence envers la population et les forces de l'ordre, les trafiquants disposent d'un panel de méthodes pour mener leurs activités illégales, et agissent parfois avec le soutien de certains industriels du tabac.

Consciente des nombreux dangers de ce trafic de plus en plus complexe, la France tente d'enrayer ce phénomène en développant une lutte juridique et opérationnelle persévérante. Le système juridique français démontre sa capacité à agir en amont et en aval du trafic de tabac dans l'objectif d'éradiquer au mieux ce phénomène qui annihile les politiques publiques françaises pour lutter contre le tabagisme. Pendant longtemps perçu comme une source de revenu fiscal considérable pour l'État, le marché du tabac est aujourd'hui rigoureusement contrôlé grâce à l'instauration d'un cadre légal précis fondé sur le monopole étatique de la vente de tabac délégué aux buralistes. Si son système préventif est ambitieux, la France n'a pour autant pas réussi à convaincre l'UE de s'aligner sur sa position et, après des condamnations en droit interne et en droit européen, elle a dû se plier aux exigences européennes. L'UE est aussi pleinement engagée pour agir contre le marché noir de tabac et a ainsi récemment mis en place un système de traçabilité préconisé par la CCLAT. Le système répressif français s'appuie quant à lui sur l'ensemble des services douaniers. Ainsi, les services spécialisés tels que la DNRED, le SEJF ou la DNGCD mais également la DGDDI et les services opérationnels déconcentrés s'efforcent à agir activement pour éradiquer le commerce illicite de tabac. Par ailleurs, face à des peines jugées trop faibles et grâce à une prise de conscience de la menace réelle que représente le trafic de tabac, le gouvernement français a durci sa politique contentieuse en la matière. La France a donc fait preuve d'une capacité d'adaptation importante et a bâti une solide structure juridique pour endiguer le trafic de tabac complétée par une vaste lutte opérationnelle et une coopération internationale indispensable pour lutter efficacement contre un trafic qui ne connaît pas de frontière.

Face à la professionnalisation des trafiquants de tabac et à l'expansion de ce trafic, la France a considérablement augmenté les moyens opérationnels alloués à l'élimination du marché illégal de tabac. Cette lutte opérationnelle est dirigée par la douane et sollicite l'ensemble des forces de sécurité intérieure du ministère de l'Intérieur. Si le gouvernement a récemment affirmé sa volonté de prioriser le démantèlement des organisations criminelles de trafiquants de tabac grâce à l'appui du renseignement douanier, les saisies de marchandises sont pour le moment bien plus fréquentes. Ainsi, des efforts restent encore à fournir car seul le démantèlement de ces réseaux permettra de diminuer véritablement le trafic de tabac sur le territoire français. Par ailleurs, le trafic de tabac dispose d'une dimension transnationale qui nécessite une réponse coordonnée à l'échelle mondiale. Ainsi, la France participe activement à la coopération internationale organisée par l'OMS via la CCLAT, et plus particulièrement son protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac. Ce protocole énonce les mesures à mettre en œuvre pour éradiquer le commerce et la contrefaçon de tabac et favorise les échanges d'informations et l'entraide répressive internationale en la matière. Pour appliquer au mieux ce protocole, la France renforce sa coopération bilatérale avec des pays stratégiques. Si cette coopération se réalise avec certains pays tiers de l'UE, l'essentiel de cette collaboration s'opère entre les États membres de l'UE. L'Europe est en effet le cadre le plus propice pour réaliser une coopération efficace engagée contre un trafic qui sévit dans tout l'espace communautaire européen. Cette coopération européenne est très active et démontre une efficacité remarquable. Elle s'organise autour d'une coopération policière portée notamment par l'OLAF et Europol ainsi que d'une coopération judiciaire qui s'intensifie peu à peu.

Ainsi, le trafic de tabac est une menace persistante en France malgré l'intensification de la stratégie française pour éradiquer ce commerce illicite. Face à la capacité d'adaptation des trafiquants de tabac, la France semble souvent agir à rebours et son action s'inscrit davantage dans la réaction que dans l'anticipation.

BIBLIOGRAPHIE

I- NORMES JURIDIQUES

A-Textes internationaux

- Convention-cadre de l’OMS pour la lutte antitabac, 21 mai 2003
- Protocole international de lutte contre la contrebande du tabac de l’OMS, 3 mai 2013

B-Normes européennes

- Directive n° 92/12/CEE du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise
- Directive 92/79/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes, la directive 92/80/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taxes frappant les tabacs manufacturés autres que les cigarettes
- Directive 95/59/CE du Conseil du 27 novembre 1995 concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d’affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés
- Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE
- Directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés
- 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.

- Résolution du Parlement européen du 9 mars 2016 concernant l'accord sur le tabac (accord PMI) (2016/2555(RSP)) (2018/C 050/04).
- Règlement 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.
- Règlement d'exécution 2018/574 de la Commission européenne du 15 décembre 2017 relatif aux normes techniques pour la mise en place et le fonctionnement d'un système de traçabilité des produits du tabac.
- Accord pour lutter contre la contrebande et la contrefaçon de cigarettes du 9 juillet 2004 conclu entre Philip Morris International et ses sociétés apparentées, l'Union et ses États membres.

C-Droit français

1- Codes

- Code des douanes
- Code des impositions sur les biens et services
- Code de la route
- Code de la santé publique
- Code de la sécurité intérieure
- Code général des impôts
- Code pénal

2- Lois

- Loi 76-616 du 9 Juillet 1976, dite « la loi Veil »
- Loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme
- Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude
- Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020
- Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020

- Loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces

3- Ordonnances

- Ordonnance n° 2016-623 du 19 mai 2016 portant transposition de la directive 2014/40/UE sur la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac et des produits connexes.

4- Décrets

- Décret n° 2006-1386 du 15 novembre 2006 fixant les conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif.
- Décret n°2010-720 du 28 juin 2010 relatif à l'exercice du monopole de la vente au détail des tabacs manufacturés
- Décret n°2024-276 du 27 mars 2024 pris pour l'application de l'article L. 311-19 du Code des impositions sur les biens et services et fixant les éléments caractérisant le déplacement de produits soumis à accise par un particulier pour ses besoins propres
- Décret n° 2019-1396 du 18 décembre 2019 portant création d'une contravention d'acquisition de produits du tabac manufacturé vendus à la sauvette.
- Décret n° 2019-460 du 16 mai 2019 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service d'enquêtes judiciaires des finances »

5- Arrêtés

- Arrêté du 24 février 2012 relatif à la revente des tabacs manufacturés
- Arrêté du 16 avril 2019 relatif à l'entrée en vigueur du décret n° 2019-177 du 8 mars 2019 relatif aux identifiants pour la traçabilité des produits du tabac pris en application de l'article 2 de la loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale

6 – Plans

- Plan cancer 2003 – 2007
- Plan Tabac 2023 – 2025

D- Jurisprudence

CJUE

- CJUE, 14 mars 2013, affaire C-216/11, Commission européenne contre France

Conseil constitutionnel

- Conseil constitutionnel, décision n° 2019-821 QPC du 24 janvier 2020, Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes [Obligation de fourniture des équipements nécessaires à l'authentification des produits du tabac]

Conseil d'État

- Conseil d'État – 8^{ème} et 3^{ème} chambres réunies, 29 septembre 2023, n° 474580.

Juridiction judiciaire

- Cour d'appel de Douai, 12 octobre 2007, n° 07/16636.

Juridiction américaine

- Supreme Court of the state of New York – County of New York – Raoul SETROUK and Misintelligence MSI Market Survey Intelligence SARL Vs Philip Morris International. N° 654062/2020, 2 Février 2021.

II-RAPPORTS ET AVIS

- ANDLER R., GUIGNARD R., LERMERNIER -JEANNET A., « *Lieux d'achat du tabac entre 2014 et 2018, 2019* », Baromètre Santé publique France, 2019.

- ANGELINI M., AZIANI A., BANFI S. et al., « European Outlook on the Illicit Trade in Tobacco Product », Transcrime, 25 p., 2015.
- BECK F., ANDLER R., PASQUEREAU A., et al., « Lieux d'achat du tabac en France en 2021: résultats du Baromètre de Santé publique France », 2022.
- Comité national contre le tabagisme, « Le commerce illicite, outil de désinformation et d'influence de l'industrie du tabac », 2023.
- Commission européenne, « Étude de la Directive 2011/64/UE du Conseil concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés », 2020.
- 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 », 2013.
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et sociale européen, « Deuxième plan d'action pour lutter contre le commerce illicite du tabac 2018-2022 », 2018.
- DÉTRAIGNE Y., Question écrite n°00097 relative à l'harmonisation de la fiscalité du tabac dans l'Union européenne publiée dans le JO Sénat du 7 juillet 2022, p.3265. Réponse du Secrétariat d'État auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée de l'Europe publiée dans le JO du 15 septembre 2022, p.4466.
- DOUCHET M-A., « Tableau de bord tabac », OFDT, 2021.
- DOUCHET M-A., « Tabagisme et arrêt du tabac en 2022 », OFDT, 2023.
- European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, GOUNEY, P. and BEZLOV T., *Examining the links between organised crime and corruption*, Publications Office, 2010.

- GOUNEV P., DZHEKOVA R., BEZLOV T., « Study on anti-corruption measures in EU border control », Center for the study of democracy, 2012.
- Haut Conseil de la santé publique, « Avis relatif à l'augmentation des taxes sur le tabac en vue de réduire la prévalence du tabagisme en France », 25 janvier 2012.
- KPMG, « Consommation de cigarettes illicites dans l'UE, au Royaume-Uni, en Norvège, en Suisse, en Moldavie et en Ukraine – Résultats 2022 », 28 juin 2023.
- KPMG, « Consommation de cigarettes illicites dans l'UE, au Royaume-Uni, en Norvège et en Suisse – Résultats 2021 », 23 juin 2022.
- Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Protection des intérêts financiers des Communautés - lutte contre la fraude - Rapport annuel », 2004.
- Rapport de la Commission européenne sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la communication de la Commission « 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 », 2017.
- Rapport de la Commission sur l'évaluation des infractions et sanctions douanières dans les États membres - Code des douanes de l'Union, 6 janvier 2023.
- Rapport de l'OLAF, « Vingt et unième rapport de l'Office européen de lutte antifraude, du 1er janvier au 31 décembre 2020 », 2020.
- LALAM N., WEINBERGER D., LERMENIER A., et al. « *L'observation du marché illicite de tabac en France* », OFDT, 49 p., 2012.

- LAUGIER M., Question écrite n°09798 concernant la condamnation pour contrebande de tabac en bande organisée publiée au JO du Sénat du 04/04/2019, p.1776. Réponse du ministère de la Justice publiée le 19/09/2019, p.4796.
- LAUGIER M., Question écrite n°02294 relative à la taxation du tabac, publiée dans le JO Sénat le 4 août 2022, p.4093. Réponse du Ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique publiée dans le JO du Sénat le 17 novembre 2022, p.5723.
- LERMENIER-JEANNET A., « Consommations, ventes et prix du tabac : une perspective européenne », Tendances n°126, OFDT, 6 p., 2018.
- LERMENIER-JEANNET A., PALLE C., « Enquête Atlas 2016, Approvisionnement en tabac : lieux d'achat sollicités par les fumeurs français », OFDT, 11 p., 2017.
- PHÉLINE C., CHAMPETIER DE RIBES D., LUCIOLLI E., et al, « Rapport d'évaluation – Les politiques de lutte contre le tabagisme », Cour des comptes, 2012.
- Rapport de la Commission européenne sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la communication de la Commission « 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 », 2017.
- Rapport du Centre d'analyse du terrorisme, « Financement du terrorisme – La contrebande et la contrefaçon de cigarettes », 2015.
- WOERTH E. et PARK Z., « Mission d'information relative à l'évolution de la consommation de tabac et du rendement de la fiscalité applicable aux produits du tabac pendant le confinement et aux enseignements pouvant en être tirés », Assemblée nationale, n°4498, 95 p., 2021.

III-OUVRAGE

- PERETTI-WATEL P., *La cigarette du pauvre – Enquêtes auprès des fumeurs en situation précaire*, Presses de l'EHESP, coll. Recherche, santé, social, 2012, 146 p.

IV-ARTICLES

- BAREÏT N., « Mesures concernant la lutte contre le tabagisme », *Jurisclasseur Lois pénales spéciales*, V° Santé publique, Fasc. 30, 2019, mis à jour en 2023.
- BARRAL J-A., « Du monopole des tabacs », *Revue des Deux Mondes*, Vol. 2, N°2, 1843, p.209 à 254.
- DENIZOT A., « Douanes : moins de pouvoirs, plus de moyens ? », *RTD civ*, p.986, 2023.
- « Douanes - La loi conférant de nouveaux moyens d'agir aux douanes est publiée – Veille », *La Semaine Juridique Entreprise et Affaires*, n° 30, act. 681, 2023.
- FOUCAULT F., PANNETIER G., « Sanctionner plus à défaut de sanctionner mieux », *AJ pénal 2023*, p.424, 2023.
- JANUEL P., « Le projet de loi sur les douanes adopté au Sénat », *Dalloz Actualité*, 30 mai 2023.
- JOOSENS L. et ROW M. « From cigarette smuggling to illicit tobacco trade », *Tobacco control*, p. 230 – 234, 2012.
- LE HOUEZEC J. et MOREL A., « Chapitre 13. Tabac et addiction », Alain Morel éd., *Addictologie. En 47 notions*. Dunod, 2019, p. 159-178.
- LENA M., « Douane : une réforme en sourdine », *AJ Pénal 2023*, p.313, 2023.
- OBRADOVIC I., PASQUEREAU A., SPILKA S. et al., « État des lieux de la situation du tabagisme en France : tendances observées et nouveaux enjeux », *Santé publique 2023/5*, Vol.35, p. 19-33.

- O. de M., « Lutte contre la fraude fiscale et douanière : les premières mesures annoncées », *Cahiers de droit de l'entreprise*, n° 3, act. 63, Mai-Juin 2023.
- PIRROTA M., « Les nouveaux pouvoirs d'enquête des agents des douanes », *AJ pénal* 2023, p.428, 2023.
- RAUFER X., « Faits & Idées », *Sécurité globale*, vol. 33, no. 1, 2023, p.111-147.
- ROEMER R., « L'action législative contre l'épidémie mondiale du tabagisme », *Publications de l'OMS*, 2^{ème} éd., 1995.
- TRACFIN, « Bilan de la lutte contre les fraudes fiscale, douanière et sociale : les chiffres-clés de l'année 2022 – Veille », *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière*, n° 1, act. 400, 10 mars 2023.

V-SITES INTERNET

- CEAUX P. « Gabriel Attal : « Nous voulons punir les trafiquants de tabac comme ceux de stupéfiants », *Le Journal du dimanche*, le Journal du Dimanche, 3 décembre 2022, [INFO JDD. Gabriel Attal : « Nous voulons punir les trafiquants de tabac comme ceux de stupéfiants » \(lejdd.fr\)](https://www.lejdd.fr/gabriel-attal-nous-voulons-punir-les-trafiquants-de-tabac-comme-ceux-de-stupefiants)
- GUICHARD S., « Trafic de tabac : comment les cigarettiers tirent profit de la contrebande », *L'Humanité*, 14 décembre 2023, [Trafic de tabac : comment les cigarettiers tirent profit de la contrebande - L'Humanité \(humanite.fr\)](https://www.humanite.fr/trafic-de-tabac-comment-les-cigarettes-tirent-profit-de-la-contrebande)
- GASSER K., « Je fais 2 euros de bénéfice par paquet » : les trafiquants de cigarettes dans le viseur de l'État », *RMC BFM*, 5 décembre 2022, ["Je fais 2 euros de bénéfice par paquet": les trafiquants de cigarettes dans le viseur de l'Etat \(bfmtv.com\)](https://www.bfmtv.com/je-fais-2-euros-de-benefice-par-paquet-les-trafiquants-de-cigarettes-dans-le-viseur-de-l-etat)
- DERVEAUX B., « À l'aéroport de Paris-Beauvais, les douaniers face à l'augmentation de l'importation illégale de tabac », *Le Parisien*, 8 mars 2023, [À l'aéroport de Paris-Beauvais, les douaniers face à l'augmentation de l'importation illégale de tabac - Le Parisien](https://www.leparisien.fr/a-l-aeroport-de-paris-beauvais-les-douaniers-face-a-l-augmentation-de-l-importation-illegale-de-tabac)

- DOWARD J., « How cigarette smuggling fuels Africa's Islamist violence », The Guardian, 27 janvier 2013, [How cigarette smuggling fuels Africa's Islamist violence | Drugs trade | The Guardian](#)
- DGDDI, « Opération COLBERT II : 27 tonnes de tabacs saisis en une semaine », 29 mars 2024.
- LECLERC J-M., « Les cigarettes, cet autre trafic qui explose en France », Le Figaro, 25 octobre 2023, [Les cigarettes, cet autre trafic qui explose en France \(lefigaro.fr\)](#)
- Le Point, « Le trafic de cigarettes a explosé en 2021 », 17 mars 2022, [Le trafic de cigarettes a explosé en 2021 \(lepoint.fr\)](#)
- LE ROMANSER A., , « Tabagisme chez les plus précaires : « La dépendance à la nicotine est plus importante dans les milieux défavorisés », Libération 31 mai 2023, [Tabagisme chez les plus précaires : «La dépendance à la nicotine est plus importante dans les milieux défavorisés» – Libération \(liberation.fr\)](#)
- MONGAILLARD V., DÉCUGIS J-M, CANIER A., « L'intrigante mainmise afghane sur les commerces de la rue Marx-Dormoy dans le XVIIIème arrondissement de Paris », Le Parisien, 5 mars 2024, [L'intrigante mainmise afghane sur les commerces de la rue Marx-Dormoy dans le XVIIIe arrondissement de Paris - Le Parisien](#)
- Ouest France, « Fiscalité du tabac : les buralistes « inquiets », demandent « modération » et « visibilité » », 23 septembre 2022, [Fiscalité du tabac : les buralistes « inquiets », demandent « modération » et « visibilité » \(ouest-france.fr\)](#)
- Ouest France, « Les cigarettes de contrebande étaient livrées en go-fast : deux hommes arrêtés à Orly » 18 mars 2023, [Les cigarettes de contrebande étaient livrées en go-fast : deux hommes arrêtés à Orly \(ouest-france.fr\)](#)

- Ouest France, « Seine-Saint-Denis. Un policier tire sur un vendeur de cigarettes à la sauvette pendant une bagarre », 7 novembre 2023, [Seine-Saint-Denis. Un policier tire sur un vendeur de cigarettes à la sauvette pendant une bagarre \(ouest-france.fr\)](#)
- PIEL S., SAINTOURENS T., « Les nouveaux visages du trafic de cigarettes », Le Monde, 16 octobre 2021, [De la contrebande à la contrefaçon, les nouveaux visages du trafic de cigarettes \(lemonde.fr\)](#)
- SAINTOURENS T. et PIEL S., « Premier démantèlement d'une usine de cigarettes clandestines en France », Le Monde, 14 décembre 2021 [Premier démantèlement d'une usine de cigarettes clandestine en France \(lemonde.fr\)](#)
- VÉRIER V., « Sur les réseaux sociaux, la vente de cigarettes contrefaites fait un tabac », 24 janvier 2024, [Sur les réseaux sociaux, la vente de cigarettes contrefaites fait un tabac - Le Parisien](#)

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	2
TABLE DES ABRÉVIATIONS	3
SOMMAIRE	5
INTRODUCTION GÉNÉRALE	6
TITRE I : LE TRAFIC DE TABAC : ÉTAT DES LIEUX D'UNE CRIMINALITÉ EN PLEIN ESSOR	13
CHAPITRE 1 : L'IDENTIFICATION D'UN MARCHÉ PARALLÈLE CONSIDÉRABLE	15
Section 1 : La distorsion entre la consommation supposée de tabac et la réalité, preuve d'un marché parallèle	15
Paragraphe 1 - Une situation française contradictoire : un niveau des ventes de produits de tabac faible malgré un tabagisme élevé.....	15
A - La réduction progressive de prévalence tabagique en France depuis les années 1970	15
B - La constante diminution des ventes de tabac.....	17
Paragraphe 2 - La difficile quantification du marché parallèle de tabac.....	19
A - L'absence de quantification du trafic illicite de tabac par les pouvoirs publics ..	19
B - La remise en cause des études privées financées par les manufacturiers	22
Section 2 : Des causes multiples à l'origine du marché illégal de tabac	24
Paragraphe 1 - La diversité des politiques fiscales des pays de l'Union européenne sur les marchandises de tabac propice aux trafiquants de tabac	24
Paragraphe 2 - L'ambitieuse politique de santé publique française appuyée par une politique fiscale importante sur les produits de tabac	27
A - La stratégie française de longue date : l'augmentation de la taxation des produits de tabac pour lutter contre le tabagisme	27
B - Les multiples limites de la politique fiscale française sur le tabac.....	29
Paragraphe 3 - L'importance du contexte international : l'exploitation des migrants ..	31
CHAPITRE 2 : LA COMPLEXIFICATION DU MARCHÉ SOUTERRAIN DU TABAC EN FRANCE	33
Section 1 : Les localisations du trafic de tabac en France : un marché noir diffus.....	33

Paragraphe 1 - Un trafic étendu sur l'intégralité du territoire français	33
Paragraphe 2 - La diversification des points de vente menaçant l'ordre public.....	35
A - Un canal de distribution classique et dangereux : la vente à la sauvette	35
B - La montée en puissance des points de vente en ligne.....	36
Section 2 : La dangereuse professionnalisation des trafiquants de tabac	38
Paragraphe 1 - Des trafiquants protéiformes	38
A - La métamorphose des trafiquants de tabac : de la contrebande de « fourmis » à la criminalité organisée.....	38
B - Un trafic aux origines hétérogènes	40
Paragraphe 2 - Des <i>modus operandi</i> variés et sophistiqués	42
A - Des méthodes analogues au trafic de stupéfiants	43
B - L'avènement de la contrefaçon des produits de tabac	46
C - La montée de la violence associée au trafic de tabac	47
Paragraphe 3 - Le rôle actif des industriels du tabac dans l'organisation et la facilitation de la contrebande de tabac.....	49

TITRE II : L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE TABAC.. 53

CHAPITRE 1 : UN ARSENAL JURIDIQUE DÉVELOPPÉ POUR METTRE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES AMBITIEUSES EN MATIÈRE DE LUTTE ANTI-TABAC

Section 1 : Le volet préventif : une réglementation française exigeante appuyée par l'Union européenne	55
Paragraphe 1 - La vente de tabac rigoureusement encadrée à l'échelle nationale	55
A - La singularité française : le monopole étatique de la vente de tabac délégué aux buralistes.....	55
B - Des modalités législatives précises pour la vente et la revente de tabac	56
Paragraphe 2 - Un encadrement largement influencé par l'Union européenne	58
A - L'Union européenne soucieuse de la traçabilité et de la sécurité des produits de tabac.....	58
B - L'alignement français sur la réglementation européenne en matière d'importation de tabac	61
Section 2 : Le volet répressif : l'évolution de la réponse judiciaire en matière de trafic de tabac	64

Paragraphe 1 - Le rôle essentiel du Service d'enquêtes judiciaires des finances dans la lutte contre le blanchiment du produit du trafic de tabac	64
Paragraphe 2 - Une évolution bienvenue de la réponse pénale en matière de trafic de tabac	66
A - Une réponse pénale traditionnellement faible profitable aux trafiquants.....	66
B - La réponse judiciaire désormais adaptée à la menace des trafiquants de tabac...	68
CHAPITRE 2 : LA VASTE LUTTE OPÉRATIONNELLE CONTRE LE TRAFIC DE TABAC ET LA NÉCESSAIRE COOPÉRATION INTERNATIONALE.....	71
Section 1 : Un renforcement des moyens à l'échelle nationale pour lutter contre le trafic de tabac	71
Paragraphe 1 - La conduite interministérielle de la lutte contre le tabac à l'échelle nationale	71
Paragraphe 2 - Les saisies de marchandises prioritaires au détriment du démantèlement des réseaux	73
A - La valorisation du renseignement douanier favorisant le démantèlement des réseaux en théorie	73
B - Les saisies de marchandises privilégiées en pratique	74
Paragraphe 3 - Une lutte intensifiée par l'adaptation des outils douaniers	76
Section 2 : La lutte conjointe inter-étatique indispensable à l'échelle internationale.....	79
Paragraphe 1 - Une coopération élargie aux pays-tiers de l'Union européenne	79
A - Une coopération multilatérale principalement fondée sur le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac de l'Organisation Mondiale de la Santé. 79	
B - Des coopérations bilatérales stratégiques : l'exemple de l'Algérie.....	82
Paragraphe 2 - Une coopération renforcée et efficace au sein de l'UE grâce à des outils de collaboration variés	83
A – Le succès d'une coopération policière européenne affermie dans un cadre intergouvernemental	83
A.1. Le rôle déterminant de l'Office européen de lutte antifraude dans l'entraide répressive internationale	83
A.2. La diversité des autres structures d'entraide opérationnelle européennes pour lutter contre le trafic de tabac.....	85
B – La coopération judiciaire européenne en matière de trafic de tabac : d'une approche intergouvernementale à une Europe fédérale ?	87

***CONCLUSION GÉNÉRALE* 90**
***BIBLIOGRAPHIE*..... 94**
***TABLE DES MATIÈRES* 105**

RÉSUMÉ

Le tabac est un produit de consommation en principe légal fortement contrôlé par les pouvoirs publics depuis le XVII^{ème} siècle. Malgré cette légalité de principe, le tabac fait l'objet d'un important trafic qui constitue une menace sanitaire, sécuritaire, financière et fiscale pour l'État et sa population. A l'heure où la lutte contre le tabagisme est un enjeu de santé publique majeur et où l'industrie du tabac est une source de revenus fiscaux considérable pour l'État, éradiquer le trafic de tabac constitue un défi prioritaire pour la France.

Le commerce illicite de tabac, qui regroupe autant la contrebande que la contrefaçon des produits du tabac, existe depuis longtemps en France. Toutefois, il a profondément muté ces dernières années, obligeant ainsi la France à améliorer et adapter sa stratégie pour lutter contre ce trafic prisé des organisations criminelles. De la contrebande « fourmis » à la contrebande de grande échelle, en passant par la contrefaçon, le marché noir de tabac est désormais complexe et protéiforme. Ce trafic extrêmement lucratif est très apprécié des organisations criminelles qui y voient l'occasion de financer leurs activités illégales avec un risque pénal peu élevé. Face à ces évolutions, le gouvernement français apporte-t-il une adaptation suffisante ?

Après avoir identifié les sources et l'ampleur du trafic de tabac, le présent mémoire caractérise les évolutions récemment subies par ce commerce illicite et analyse l'adaptation de l'arsenal juridique et opérationnel français pour éliminer ce trafic aux multiples enjeux.

MOTS CLÉS : Tabac / Trafic de tabac / Douane / Coopération pénale / Santé publique / OLAF / Tabagisme / CCLAT / Plan Tabac / Blanchiment / Fraude / Taxe / Contrebande / Contrefaçon / Buraliste

SUMMARY

Tobacco is a product which, in principle, has been legal and strictly controlled by public authorities since the 17th century. Despite its legality in principle, tobacco is widely trafficked, posing a health, security, financial and fiscal threat to the State and its population. At a time when the fight against smoking is a major public health issue, and when the tobacco industry is a considerable source of tax revenue for the State, eradicating tobacco trafficking is a priority challenge for France.

The illicit tobacco trade, which includes both smuggling and counterfeiting of tobacco products, has long existed in France. However, it has undergone profound changes in recent years, forcing France to improve and adapt its strategy to fight against this trade, which is so popular with criminal organizations. From small-scale smuggling to large-scale contraband and counterfeiting, the tobacco black market is now complex and multifaceted. This extremely lucrative traffic is highly appreciated by criminal organizations, who see it as an opportunity to finance their illegal activities with low criminal risk. Is the French government adapting sufficiently to these developments?

After identifying the sources and extent of tobacco trafficking, this graduation thesis characterizes recent developments in this illicit trade and analyzes the adaptation of France's legal and operational arsenal to eliminate this dangerous trade.

KEY WORDS: Tobacco / Tobacco trafficking / Customs / Criminal cooperation / Public health / OLAF / Smoking / FCTC / Tobacco plan / Money laundering / Fraud / Tax / Smuggling / Counterfeiting / Retailer