

---

## **Elaboration de protocoles (décision FCTC/COP1(16))**

### **Elaboration d'un modèle de protocole sur le commerce illicite des produits du tabac**

1. A sa première session en février 2006, la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac a reconnu que la collaboration internationale en vue de la lutte contre le commerce illicite constitue un aspect important de la lutte antitabac et a décidé d'établir un groupe d'experts chargé d'élaborer un modèle de protocole sur le commerce illicite sur la base de l'article 15 de la Convention, compte tenu des travaux des entités compétentes en la matière (décision FCTC/COP1(16)). L'article 15 de la Convention dispose que les Parties reconnaissent que l'élimination de toutes les formes de commerce illicite de produits du tabac, y compris la contrebande, la fabrication illicite et la contrefaçon, et l'élaboration et la mise en oeuvre d'une législation nationale dans ce domaine, en sus des accords sous-régionaux, régionaux et mondiaux, constituent des aspects essentiels de la lutte antitabac. La décision a été prise en tenant compte de la nécessité de développer davantage, dans un instrument international juridiquement contraignant, les obligations énoncées dans l'article 15. La décision FCTC/COP1(16) dispose en outre que si le Bureau de la Conférence des Parties (ci-après le « Bureau »)<sup>1</sup> juge que l'état d'avancement du modèle préparé est suffisant, il présentera ce modèle pour examen à la Conférence des Parties à sa deuxième session.

2. Le présent document, établi par le groupe d'experts, décrit le processus de désignation et de nomination des membres du groupe et expose les méthodes de travail de celui-ci. Le modèle de protocole sur le commerce illicite élaboré par le groupe d'experts est joint en annexe.

3. Conformément à la décision FCTC/COP1(16) et sous la direction du Bureau, l'Organisation mondiale de la Santé, faisant fonction de secrétariat intérimaire de la Convention-cadre de l'OMS (en application de l'article 24.2 de la Convention et conformément à la décision FCTC/COP1(10)), a invité chaque Région de l'OMS, en consultation avec les Etats Parties de la Région, à proposer chacune un maximum de quatre experts pour participer à ce groupe d'experts. A sa réunion du 21 avril 2006, le Bureau a déterminé que les membres du groupe d'experts devraient être spécialisés dans

---

<sup>1</sup> Le Bureau de la Conférence des Parties est composé de membres élus parmi les représentants des Parties présentes à la première session ordinaire de la Conférence des Parties, à savoir un Président et cinq Vice-Présidents, dont l'un exerce les fonctions de rapporteur. Chacune des Régions de l'OMS est représentée par un membre du Bureau.

quatre domaines essentiels de compétence (santé publique, finance/fiscalité, police/justice et douanes/commerce). Il a été convenu que les experts devraient être des ressortissants des Parties contractantes et qu'ils pourraient être remplacés si nécessaire. Comme suite à cette décision, chaque bureau régional a été invité à communiquer au Bureau, par l'intermédiaire du secrétariat intérimaire, le curriculum vitae d'un expert de la Région spécialisé dans l'un des domaines de compétence susmentionnés. Le Bureau a approuvé ces candidatures.

4. Deux réunions ont été tenues (Genève, 25-27 septembre 2006, et Le Caire, 3-5 décembre 2006).

5. Pour l'élection de son bureau, le groupe d'experts a suivi la procédure prescrite dans le Règlement de l'OMS applicable aux tableaux et comités d'experts.<sup>1</sup> Le groupe a élu un Président (M. A. Rowan), un Vice-Président (M. J. Oliver) et quatre Rapporteurs (Mme T. Amir, M. L. Joossens, le Dr V. Prasad et le Dr Y. Saloojee).

6. Le Bureau a décidé que des représentants d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales pourraient participer aux groupes chargés de l'élaboration du modèle de protocole. Après examen de la décision du Bureau, le groupe d'experts a décidé à sa première réunion d'inviter un maximum de quatre représentants d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales (spécialisés chacun dans l'un des domaines de compétence susmentionnés) à participer à sa deuxième réunion. Le groupe d'experts a invité l'Organisation mondiale des Douanes (OMD) à fournir des compétences d'experts dans le domaine des douanes/commerce. M. K. Igarashi de l'OMD a assisté à la deuxième réunion du groupe d'experts.

7. Sur la base de la décision du groupe d'experts, le secrétariat intérimaire a invité toutes les organisations non gouvernementales en relations officielles avec la Conférence des Parties, conformément à l'article 31 du Règlement intérieur de la Conférence des Parties, à présenter des candidatures dans chacun des trois domaines de compétence restants. Trois candidatures ont été présentées, toutes trois par l'Alliance sur la Convention-cadre, et les personnes désignées ont été invitées à participer à la deuxième réunion du groupe d'experts. Deux d'entre elles y ont assisté.<sup>2</sup> Aucune assistance financière n'a été fournie ni par l'OMS, ni par aucune des Parties pour faciliter la participation des représentants de l'OMD ou de la société civile.

8. La première réunion du groupe d'experts a commencé par la présentation de documents de base sur des questions essentielles, qui avait été préparée par trois experts du groupe et un expert de l'OMS ; cette présentation a été suivie d'une discussion.<sup>3</sup> Le Dr D. Bettcher et le Dr K. Kummer, représentant le secrétariat intérimaire, ont également fait des exposés.

9. Le groupe d'experts a ensuite décidé qu'il mettrait l'accent sur les dispositions de fond du futur protocole plutôt que sur les aspects procéduraux et institutionnels, tout en notant que ceux-ci seraient aussi très importants pour le bon fonctionnement du protocole dans la pratique. Le groupe a recensé cinq grands domaines de travail sur lesquels il concentrerait ses travaux : production, distribution, application de la loi, coopération internationale et divers (ce dernier domaine couvrant les questions ne

---

<sup>1</sup> Documents fondamentaux, 45<sup>e</sup> éd., Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2005.

<sup>2</sup> Les représentants de la société civile étaient Mme D. Arnott (finance/fiscalité) et M. B. McGrady (police/justice). M. A. Oluwafemi (santé publique) s'est excusé.

<sup>3</sup> Ces documents étaient les suivants : « Overview of illicit trade in tobacco products from a public health perspective » (M. L. Joossens), « Overview of illicit trade in non-cigarettes tobacco products » (Dr V. Prasad), « Establishing an international « tracking and tracing » regime for cigarettes » (M. A. Rowan) et « Worldwide cigarette smuggling: an empirical analysis » (Dr A. Yurekli).

figurant pas dans les autres grands domaines de travail). Au cours de la discussion, les experts ont répertorié les principales questions qui se posaient dans chacun de ces cinq domaines de travail.

10. Des groupes de travail ont été établis pour chacun des domaines de travail recensés et il a été convenu que les travaux se poursuivraient pendant la période intersessions. Dans chaque groupe de travail, un facilitateur servant de point focal pour le groupe a été désigné. Les groupes de travail ont envoyé leurs contributions écrites au secrétariat intérimaire pour qu'il les regroupe en un seul document, lequel a ensuite été communiqué à tous les membres du groupe d'experts avant le début de la deuxième réunion.

11. Au cours de la deuxième réunion, le groupe d'experts a décidé que les cinq groupes de travail seraient fusionnés pour n'en former plus que trois : production/distribution, application de la loi/coopération internationale, et divers. Au cours de la réunion, les groupes de travail se sont réunis séparément à plusieurs reprises, après quoi ils se sont retrouvés en plénière pour faire le point sur les travaux accomplis par les différents groupes et fixer une nouvelle date de réunion. Le dernier jour, les groupes de travail ont fait part de leurs conclusions finales au groupe d'experts réuni en plénière qui a décidé du plan de travail pour l'élaboration du modèle de protocole.

12. A la fin de la deuxième réunion, il a été décidé que le secrétariat intérimaire, en consultation avec le bureau du groupe, établirait une synthèse des contributions écrites des différents groupes de travail à la deuxième réunion, qui seraient regroupées en un seul rapport. Ce rapport a ensuite été envoyé à tous les experts ainsi qu'aux représentants des organisations intergouvernementales et non gouvernementales invitées à assister à la deuxième réunion pour examen et commentaires. La version finale reflétant tous les commentaires a ensuite été distribuée aux membres du groupe d'experts. Conformément à la décision FCTC/COP1(16), le rapport approuvé a ensuite été soumis au Bureau qui le présentera à la Conférence des Parties à sa deuxième session.

13. Le groupe d'experts a été aidé dans son travail par l'étude des précédents pertinents existant dans d'autres domaines du droit international. Plusieurs des précédents examinés ont fourni des indications sur les éléments essentiels et l'architecture des protocoles, tandis que d'autres ont été utiles pour l'étude de telle ou telle question particulière qui se posait. Une liste de ces différents précédents est tenue à disposition.

14. Pour un certain nombre de domaines dont on a estimé qu'ils pourraient figurer dans un protocole, il existe déjà des dispositions de nature assez similaire dans la Convention-cadre elle-même, par exemple l'article 15.2 (utilisation de marques pour aider les Parties à déterminer l'origine des produits du tabac et le point où intervient le détournement, et à surveiller, suivre et contrôler le mouvement des produits du tabac et leur statut en droit) ; article 15.2.b) (étude de la mise en place d'un régime pratique permettant de suivre et de retrouver la trace des produits) ; article 15.4.e) (adoption de mesures pour permettre la confiscation des produits dérivés du commerce illicite des produits du tabac) ; et article 19.3 (assistance juridique pour les procédures judiciaires relatives à la responsabilité civile et pénale, dans le respect de la Convention).

15. Pour toutes ces questions, les éléments que le groupe d'experts a proposé d'inclure dans le modèle de protocole vont généralement très au-delà de ce qui est contenu dans la Convention. Mais il reste à savoir si ces éléments doivent nécessairement figurer dans un protocole, dans la mesure où l'on pourrait envisager à cet égard d'autres solutions, notamment l'élaboration de directives qui auraient l'avantage de fournir des orientations à toutes les Parties à la Convention ayant déjà souscrit à d'importantes obligations concernant le commerce illicite. Si la solution du protocole est retenue, son texte devrait être rédigé de manière à éviter au maximum les doubles emplois avec les obligations déjà existantes au titre de la Convention-cadre de l'OMS et faire apparaître clairement les liens existant

entre les dispositions du protocole et les articles pertinents de la Convention. Il convient toutefois de souligner que, dans certains des domaines de travail recensés par le groupe d'experts, notamment ceux ayant trait aux licences, à la compétence, à l'application de la loi et à la mise en place d'un régime pratique pour suivre et retrouver la trace des produits, il sera difficile, sinon impossible, de régler les problèmes autrement que par un protocole.

## ANNEXE

**Modèle de protocole sur le commerce illicite proposé par le groupe d'experts établi conformément à la décision FCTC/COP1(16) de la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac à sa première session**

1. Le commerce illicite de produits du tabac contribue pour une grande part à la mortalité et à la morbidité mondiales imputables au tabac, ainsi qu'à l'augmentation mondiale de la consommation de tabac, en rendant les cigarettes moins chères, plus facilement accessibles et plus difficiles à réglementer. Le « commerce illicite » tel qu'il est défini à l'article 1.a) de la Convention-cadre désigne toute pratique ou conduite interdite par la loi relative à la production, l'expédition, la réception, la possession, la distribution, la vente ou l'achat, y compris toute pratique ou conduite destinée à faciliter une telle activité. Le présent document décrit les principaux éléments qui pourraient figurer dans un éventuel protocole relatif au commerce illicite des produits du tabac.

**PREAMBULE, OBJECTIFS ET EXPRESSIONS EMPLOYEES****Description**

2. Un protocole contient généralement un préambule, des dispositions énonçant ses objectifs et principes directeurs, ainsi qu'une définition des termes employés. Le préambule devrait normalement renvoyer à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, et notamment aux articles de la Convention au titre desquels les Parties ont déjà souscrit à certaines obligations concernant le commerce illicite.

**Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

3. Le préambule pourrait renvoyer expressément aux obligations acceptées au titre de l'article 15 de la Convention-cadre avant d'exposer les faits, enjeux et facteurs sous-jacents se rapportant par exemple aux questions suivantes :

- a) Pourquoi l'élimination de toutes les formes de commerce illicite de produits du tabac est-elle importante ?
- b) Quels objectifs l'élimination du commerce illicite des produits du tabac permettrait-elle d'atteindre ?
- c) Pourquoi l'élaboration et l'application d'une législation nationale et d'accords sous-régionaux, régionaux et mondiaux sur le sujet sont-elles essentielles pour lutter contre le commerce et la distribution illicites de produits du tabac ?
- d) Pourquoi la coopération internationale est-elle particulièrement importante pour lutter contre le commerce illicite, et quelles formes pourrait prendre une telle coopération ?
- e) Quelles devraient être les caractéristiques d'un système de suivi et de traçabilité des produits ?
- f) Quelles sont les évolutions des pratiques de commerce illicite et des technologies pertinentes (telles que la contrefaçon) qui rendent une approche internationale nécessaire ?

## OBLIGATIONS

### Obligations générales

#### Description

4. Le protocole pourrait aussi énoncer des obligations à caractère plus général qui fourniraient des indications sur la manière d'appliquer les dispositions du protocole.

#### Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole

5. Le protocole proposé pourrait faire référence aux obligations des Parties, aux liens entre les Parties, aux rapports entre les Parties et les non-Parties, le cas échéant, et aux liens entre le protocole lui-même et d'autres accords et instruments juridiques. Les Parties pourraient aussi envisager d'y inclure des dispositions sur la sensibilisation du public – notamment par les organismes internationaux et les services chargés de faire respecter la loi – aux conséquences nocives pour la santé du commerce illicite de produits du tabac et la promotion de mesures destinées à assurer une diffusion efficace des dispositions du protocole.

### Licence

#### Description

6. Aux termes de l'article 15.7 de la Convention-cadre de l'OMS, les Parties doivent s'efforcer d'adopter et d'appliquer d'autres mesures, y compris l'octroi de licences, le cas échéant, pour contrôler ou réglementer la production et la distribution des produits du tabac afin de prévenir le commerce illicite. La mise en place d'un régime de licences doublée d'une plus grande diligence des entreprises sont des mesures essentielles pour sécuriser la chaîne de distribution des produits du tabac et éviter le non-paiement des taxes sur les ventes et la contrefaçon. La sécurisation des pratiques commerciales est un outil d'un bon rapport coût/efficacité pour lutter durablement contre la contrebande. Un contrôle strict de la chaîne de production et de distribution par la mise en place d'un régime de licences, une meilleure surveillance du marché et des processus de production plus sûrs sont autant de moyens qui permettraient de sécuriser les transactions commerciales.

7. Une protection efficace contre le commerce illicite passe aussi par une vigilance accrue des consommateurs, qu'ils soient nouveaux ou habituels. Agir avec toute la diligence voulue signifie, pour les entreprises, prendre toutes les dispositions raisonnablement en leur pouvoir pour permettre à un consommateur existant ou potentiel de se prémunir efficacement contre le commerce illicite et pour l'inciter à le faire. Des politiques, pratiques et procédures adéquates visant à promouvoir l'intégrité du commerce et à empêcher qu'il ne soit infiltré par des éléments criminels devraient être mises en place ou renforcées. Cela suppose notamment de s'assurer de la légitimité des partenaires commerciaux, d'appliquer le principe « connaissez votre client », de refuser les transactions douteuses, de prévenir et de détecter les agissements criminels et de signaler les activités suspectes aux autorités compétentes.

8. On peut contrôler la chaîne de distribution au moyen d'un régime de licences qui permet aux autorités d'identifier et de surveiller tous ceux qui participent au commerce du tabac. Un tel régime peut permettre aux services répressifs d'établir une base de données sur toutes les activités commerciales en rapport avec le tabac ; il peut aussi faciliter les inspections et l'application de la loi et l'introduction de peines graduées pour les infractions à la législation pertinente, et accroître le rapport

coût/efficacité des mesures de répression. Les recettes tirées du système de licences peuvent servir à financer des programmes visant à faire respecter la loi.

### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

9. En imposant à tous ceux qui participent au commerce du tabac, y compris les principaux fournisseurs d'intrants pour l'industrie manufacturière, les vendeurs de tabac en feuilles et les distributeurs, d'être titulaires d'une licence, on contribuerait à réduire le commerce illicite. Toutefois, un tel régime peut poser des problèmes pour les planteurs et les détaillants et ne pas être d'un très bon rapport coût/efficacité. Il peut en outre ne pas être actuellement possible d'imposer des licences aux détaillants dans les Etats et les organisations d'intégration économique régionale susceptibles de devenir Parties au protocole (ci-après dénommées collectivement les « entités ») où les produits du tabac sont vendus dans la rue par des multitudes de petits marchands. De même, il peut être difficile de soumettre à licence les planteurs de tabac dans les entités comptant de très nombreuses petites exploitations.

10. Les Parties voudront peut-être étudier la possibilité de faire figurer dans le protocole les mesures suivantes :

- a) Tous les participants au commerce du tabac, y compris les grands fournisseurs et négociants en feuilles de tabac, devraient être titulaires d'une licence.
- b) Les titulaires de licences devraient, dans toutes leurs opérations, se conformer au minimum aux normes imposées par la législation nationale sur le contrôle du tabac.
- c) Les licences ne devraient être ni cessibles ni transférables et devraient être renouvelées périodiquement.
- d) Les négociants en tabac ne devraient pouvoir acheter du tabac qu'auprès des vendeurs titulaires d'une licence.
- e) Les vendeurs de tabac en feuilles et les fournisseurs de l'industrie manufacturière ne devraient vendre leurs produits qu'aux fabricants de tabac titulaires d'une licence.
- f) Les licences devraient pouvoir être refusées, suspendues ou annulées pour toute infraction à la législation sur les licences ou aux lois pertinentes, ou si les règles de comportement professionnel applicables ne sont pas respectées.
- g) Les redevances de licence devraient être fixées à un niveau permettant de couvrir les frais administratifs et les coûts d'exécution et d'information correspondants.
- h) Toutes les recettes dérivées du régime de licences devraient être utilisées pour faire appliquer, exécuter et administrer les lois pertinentes.
- i) Les titulaires de licences devraient être soumis à des inspections périodiques inopinées de même qu'à des évaluations, et de lourdes peines devraient leur être imposées en cas d'infraction.
- j) Les titulaires de licences devraient être tenus de faire preuve de diligence dans leurs rapports avec leurs partenaires commerciaux.
- k) Le régime de licences ayant à la fois un aspect financier et un aspect sanitaire, sa gestion devrait être de la responsabilité à la fois des autorités financières et des autorités de santé.

### **Dispositions visant à lutter contre le blanchiment d'argent**

#### **Description**

11. Des politiques de lutte contre le blanchiment d'argent peuvent permettre de s'assurer que les paiements concernant les produits du tabac proviennent uniquement de sources légales. Le principe « connaissez votre client » devrait faire partie de ces politiques. Les mesures anti-blanchiment

d'argent visent aussi à empêcher que les revenus d'une activité illégale soient utilisés pour payer des produits du tabac.

### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

12. Les Parties voudront peut-être prévoir que les paiements correspondant à des transactions sur le tabac telles que la vente, le stockage et la distribution de produits du tabac ne pourront se faire que dans la monnaie et à concurrence du montant inscrit sur la facture, par virement ou chèque émis par des établissements financiers situés dans l'entité où les produits du tabac sont destinés à être vendus au détail.

### **Suivi et traçabilité**

#### **Description**

13. En vertu de l'article 15.2.b) de la Convention-cadre, les Parties doivent envisager, selon qu'il conviendra, la mise en place d'un régime pratique permettant de suivre et de retrouver la trace des produits de manière à rendre le système de distribution plus sûr et de contribuer aux enquêtes sur le commerce illicite.

14. Le système de traçabilité et ses variantes permettent aux autorités compétentes de suivre de manière systématique les mouvements des produits du tabac à chaque étape de la chaîne de distribution depuis le lieu de fabrication jusqu'au marché de détail auquel ces produits sont destinés, en s'assurant que tous les droits et taxes dus ont été payés.

15. Ce système et ses variantes permettent aussi aux autorités compétentes, à l'occasion de la vérification ou de la saisie d'un produit authentique, de reconstituer le parcours suivi par un produit du tabac depuis son lieu de fabrication jusqu'au point où ce produit a été détourné vers les circuits du commerce illicite.

16. Un système international de suivi et de traçabilité aiderait à prévenir, détecter et éliminer le commerce illicite des produits du tabac authentiques, en compliquant la tâche des contrebandiers. Plutôt que chaque entité élabore son propre système de son côté, il serait intéressant qu'un tel système soit mis en place au niveau international, pour faciliter le suivi des transactions transfrontières. L'approche devrait être à la fois préventive, c'est-à-dire que le système devrait fournir des informations aux organismes chargés de faire respecter la loi, et réactive en permettant d'identifier tous ceux qui participent au commerce illicite à l'occasion d'une vérification ou d'une saisie. Un tel système permettrait à la fois d'analyser en détail chaque saisie de produits du tabac authentiques et d'étudier les tendances de la contrebande à plus grande échelle. Il permettrait aussi d'identifier le point où les produits du tabac sont détournés vers le marché illicite.

17. Un système de suivi et de traçabilité repose sur le codage des paquets, cartouches et caisses et, le cas échéant, des palettes au moment de la fabrication ou au premier centre de distribution, en utilisant des procédés de marquage à la fois visibles et cachés. Le codage qui vient s'ajouter aux techniques de vérification habituelles permet d'identifier immédiatement les produits illicites. En outre, les informations figurant sur les paquets permettent aux services répressifs de distinguer les produits illicites des produits authentiques ou licites par simple scannage.

18. Un code caché ou crypté (non discernable à l'oeil nu) apposé sur chaque paquet, cartouche, caisse ou palette au moment de la fabrication ou au premier centre de distribution peut être scanné à

chacun des stades de la chaîne de distribution légale, ce qui permet d'enregistrer les mouvements du produit. Lors d'une saisie, les enquêteurs peuvent reconstituer le parcours suivi par un envoi et déterminer le point auquel il a été détourné vers les canaux de distribution illicites. Bien qu'il existe déjà des techniques de codage relativement peu coûteuses qui sont employées dans de multiples cas, il est important pour la viabilité à long terme du système que les recherches se poursuivent pour pouvoir appliquer les méthodes de suivi et de traçabilité les plus modernes. Les codes cryptés devraient être hautement sécurisés et contenir des informations bien spécifiques résistant au piratage.

19. Les techniques actuelles permettent de mettre en place un système de suivi et de traçabilité sûr et d'un bon rapport coût/efficacité.

### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

20. Chaque Partie voudra peut-être examiner la possibilité d'adopter des mesures pour faire apposer sur tous les paquets, cartouches, caisses et palettes de produits du tabac vendus ou manufacturés sur son territoire des codes cryptés et des codes visibles pouvant être scannés à la machine et permettant d'identifier le produit, ainsi que des marques distinctives visibles, telles que des tampons fiscaux. Ces codes et marques devraient être indélébiles et venir compléter les marques qui sont actuellement apposées sur les produits du tabac et qui indiquent la date de fabrication du produit, le lieu de fabrication, la machine utilisée, l'équipe de production qui était de service au moment où le produit a été fabriqué et le marché de détail auquel le produit est destiné. Ce code unique est la base du système de suivi et de traçabilité.

### **Tenue de registres**

#### **Description**

21. Les autorités peuvent obliger les entreprises manufacturières et les organismes de distribution travaillant sur leur territoire à tenir des registres informatisés de toutes leurs expéditions en se servant de codes lisibles à la machine et de marques visibles se rattachant à un système de suivi et de traçabilité. Ces informations devraient être présentées sous une forme normalisée et être notifiées aux autorités compétentes conformément aux instructions. Les Parties devraient communiquer ces informations à toute autre Partie sur simple demande.

22. Les fabricants de tabac et de produits du tabac autorisés ou titulaires d'une licence pourraient eux aussi être astreints à tenir des registres complets de leurs produits et de leurs envois de manière à pouvoir fournir toutes informations utiles s'ils sont interrogés à l'occasion d'une enquête en cours. Les fabricants qui se chargent eux-mêmes de la distribution de leurs produits ou qui les font distribuer par leurs représentants pourraient être invités à tenir des registres similaires.

### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

23. Les Parties voudront peut-être étudier la possibilité d'astreindre les fabricants et distributeurs de produits du tabac à conserver, pour les besoins du protocole, leurs données informatisées pendant une durée minimum de cinq ans. Elles pourront aussi leur demander d'assurer l'accès en temps réel à ces informations, conformément aux instructions données par les autorités compétentes. Les entités ont besoin de pouvoir obtenir ces informations rapidement et efficacement (le cas échéant, les unes des autres), et les Parties pourront décider d'énoncer dans le protocole des droits et obligations clairs concernant l'échange d'informations.

24. Afin de faciliter les échanges de renseignements entre les autorités compétentes, les informations demandées au titre du protocole pourraient comprendre : la date de fabrication du produit, l'usine de fabrication, la machine utilisée, l'équipe de production qui était en service au moment où le produit a été fabriqué, le premier acheteur, le numéro de commande, la date d'expédition, la destination, le point de départ usine ou entrepôt, le destinataire et le marché de détail auquel le produit est destiné.

## **Mesures préventives et de sécurité**

### **Description**

25. Tout devrait être mis en oeuvre pour empêcher que le tabac et les produits du tabac soient détournés au cours du transport. Les fabricants de tabac devraient être invités à surveiller leurs chaînes de distribution, afin de ne pas faciliter la contrebande. Des sanctions civiles devraient être infligées dans certains cas aux fabricants qui ne surveillent pas correctement leurs chaînes de distribution lors de la saisie de leurs produits.

### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

26. Pour aider à détecter et à prévenir la fabrication et le trafic illicites de produits du tabac et à lutter contre les vols, pertes et détournements de produits, chaque Partie pourrait envisager de prendre des mesures pour obliger les fabricants de tabac à surveiller la chaîne de distribution de leurs produits, en leur imposant des sanctions civiles dissuasives en cas de saisie de ces produits.

## **Ventes par Internet**

### **Description**

27. Les ventes de cigarettes et d'autres produits du tabac par Internet (ou autres types de vente par correspondance) permettent généralement d'échapper aux taxes sur le tabac et aux autres réglementations pertinentes. Les ventes par Internet peuvent offrir un moyen de réduire le niveau des contrôles subis, notamment en ce qui concerne l'identification des Parties à une transaction donnée. Ces ventes réduisent aussi les recettes fiscales dérivées du tabac, du fait que le point de prélèvement de la taxe est transféré du vendeur vers l'acheteur, ce qui rend celle-ci d'autant plus difficile à percevoir. Les ventes transfrontières de tabac par correspondance ou Internet devraient être soumises à licence.

### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

28. Les Parties pourraient étudier la possibilité d'interdire les ventes par Internet, excepté par des organismes titulaires d'une licence dont on serait assuré qu'ils paieraient les taxes exigibles.

## **Renforcement de la capacité de faire respecter la loi**

### **Description**

29. Les organisations criminelles participant à la fabrication et à la distribution à grande échelle de produits du tabac illicites utilisent tout un ensemble de techniques sophistiquées pour étendre leurs activités et éviter d'être détectées ou de se faire prendre. Ces entreprises criminelles ont développé des réseaux de distribution à l'échelle mondiale et disposent de ressources et de revenus illicites importants. Pour combattre efficacement le commerce illicite des produits du tabac et le crime

organisé, il faut que les douanes et les services répressifs soient dotés des moyens voulus et en particulier :

- a) disposent d'un nombre suffisant de fonctionnaires bien formés capables de mener des enquêtes internationales complexes, de procéder à des vérifications renforcées à la frontière et d'inspecter les installations de fabrication ;
- b) disposent de moyens d'analyse appropriés pour pouvoir mieux cibler les objectifs et employer des méthodes policières fondées sur le recueil de renseignements ;
- c) aient accès aux techniques de détection et de surveillance les plus perfectionnées ;
- d) aient accès à des programmes de formation.

30. En l'absence de moyens policiers, douaniers et réglementaires adéquats, il est difficile de mettre en oeuvre efficacement des mesures de lutte contre le commerce illicite. L'expérience a montré que les entités dont les lois ne sont pas rigoureusement appliquées deviennent des maillons faibles qui peuvent être exploités par le crime international organisé (par exemple comme refuge ou comme base d'opérations).

#### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

31. Les Parties voudront peut-être examiner la possibilité d'inclure dans le protocole une disposition traitant de l'adéquation des capacités douanières et policières. En vertu de cette disposition, les Parties pourraient être tenues de prendre des mesures appropriées pour accroître l'efficacité des services policiers, douaniers et de réglementation appelés à lutter contre toutes les formes de commerce illicite du tabac.

### **1. Délits**

#### **Description**

32. Pour faire efficacement respecter la loi dans la pratique, il est indispensable de définir un ensemble très complet d'infractions et de délits, l'objectif fondamental étant d'empêcher et de décourager le commerce illicite et la création de refuges.

#### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

33. L'inscription dans le droit interne d'un ensemble d'infractions convenues faciliterait la collaboration internationale et l'assistance juridique mutuelle et découragerait le déplacement de la criminalité à travers les frontières. Les Parties voudront peut-être étudier la possibilité d'adopter des mesures tendant à considérer comme des délits les comportements suivants lorsqu'ils sont commis intentionnellement soit par un individu, soit par un groupe organisé :

- a) le fait de planter, de produire, de transformer, de vendre ou d'offrir à la vente du tabac sans être titulaire d'une licence ;
- b) la possession non autorisée de tabac naturel en feuilles ;
- c) le fait de ne pas tenir de registres ou de comptabilité ;
- d) la tenue de comptabilités et de registres frauduleux ;
- e) le fait de vendre ou d'offrir à la vente du matériel de fabrication ou des intrants à des personnes et des organismes non autorisés ;
- f) la possession non autorisée de matériels de fabrication ou d'intrants ;
- g) la contrebande de produits du tabac, de matériels de fabrication ou d'intrants ;

- h) le fait de faire de fausses déclarations à un inspecteur, un vérificateur ou un fonctionnaire des douanes ;
- i) le fait de faire obstruction au travail des inspecteurs et vérificateurs ;
- j) la possession illégale de produits du tabac non taxés ou improprement étiquetés ;
- k) la contrefaçon d'emballages ou de timbres fiscaux destinés aux produits du tabac ;
- l) la possession de produits du tabac ou de timbres fiscaux contrefaits ;
- m) les fausses déclarations concernant la valeur, le descriptif et la quantité de produits du tabac ;
- n) le fait d'effacer ou de dégrader des timbres ou des marques apposés sur les produits du tabac afin d'échapper aux systèmes de traçabilité ;
- o) le fait de vendre ou d'offrir à la vente sans autorisation des produits du tabac par Internet ou par correspondance ;
- p) la corruption ou la tentative de corruption d'un fonctionnaire, ou le fait d'accepter un pot-de-vin dans le but de faire échec aux dispositions et objectifs du protocole.

34. Pour rendre responsables de leurs actes toutes les personnes et tous les organismes qui participent au commerce illicite du tabac, les Parties pourraient étudier la possibilité d'inclure dans le protocole une disposition qui viserait notamment les complices, organisateurs, instigateurs et facilitateurs. Elles pourraient aussi envisager d'adopter des mesures tendant à considérer comme un délit le fait d'avoir conspiré à une infraction ou tenté de commettre une infraction visée par le protocole, ou d'avoir organisé, dirigé, aidé, incité, facilité ou conseillé la commission d'une infraction visée par le protocole. Les Parties pourront souhaiter aussi inclure dans le protocole des dispositions tendant à considérer comme aussi graves et à traiter avec la même sévérité les infractions à la loi touchant aussi bien les exportations que les importations.

## **2. Sanctions et peines applicables**

### **Description**

35. Le commerce illicite du tabac devrait être sévèrement puni par l'imposition de sanctions et de peines appropriées. Les peines prévues pourraient comprendre la mise à l'épreuve, la restitution, des amendes, un travail d'intérêt général, l'incarcération ou une combinaison de ces différentes sanctions.

### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

36. En vertu de l'article 15.4.b) de la Convention-cadre, les Parties doivent adopter ou renforcer des mesures législatives, assorties des sanctions et des recours appropriés, contre le commerce illicite des produits du tabac, y compris des cigarettes de contrefaçon et de contrebande. Les Parties voudront peut-être prévoir des sanctions pénales et/ou d'autres formes de réparation pour les délits visés par le protocole afin de décourager le commerce illicite. Elles pourraient examiner la possibilité de rendre les personnes coupables d'un délit visé par le protocole passibles de sanctions proportionnées à la gravité de ce délit. Elles pourraient aussi envisager d'adopter des mesures tendant à prendre en considération les condamnations antérieures d'un contrevenant présumé afin de pouvoir utiliser ces informations dans les procédures pénales relatives à un délit visé par le protocole.

### **3. Perquisitions, confiscation et saisies**

#### **Description**

37. Lorsque des éléments dénotant un commerce illicite de tabac sont découverts par les services répressifs, les autorités doivent disposer des bases juridiques nécessaires pour pouvoir procéder à des perquisitions ou pour saisir les produits de contrebande, les instruments de ce commerce illicite (matériel de fabrication et d'impression et moyens de transport) ainsi que les éléments de preuve pertinents (tels que livres comptables, registres, relevés des transactions financières, listes de prix et numéros de téléphone). Ces éléments peuvent se trouver dans des résidences privées, des lieux de stockage, des annexes ou des établissements et moyens de transport appartenant à des tiers. La saisie des produits de contrebande et des biens ayant servi à la commission des délits permet non seulement d'empêcher la continuation de l'activité délictueuse, mais aussi de réunir des éléments de preuve d'une importance capitale pour les poursuites judiciaires.

#### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

38. Les Parties voudront peut-être inclure dans le protocole des dispositions tendant à conférer aux fonctionnaires des douanes et de la police des pouvoirs de perquisitions et de saisie. Il pourrait par exemple être prévu que les autorités compétentes seraient autorisées à rechercher des preuves en cas de commission d'un délit visé par le protocole et à saisir ces preuves lorsqu'elles auraient été découvertes. Ces dispositions pourraient aussi autoriser la confiscation des produits du tabac ainsi que des biens, du matériel et des moyens de transport et autres instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour la commission de délits visés par le protocole.

### **4. Destruction et élimination**

#### **Description**

39. S'agissant de la question de savoir ce qu'il convient de faire des biens saisis au cours d'enquêtes sur le commerce illicite de produits du tabac, une considération dominante est de faire en sorte que les produits du tabac qui ont été détournés, contrefaits ou fabriqués de manière illicite n'entrent pas dans les circuits commerciaux et que les malfaiteurs n'aient pas facilement accès à du matériel de fabrication. Il faudrait aussi étudier la possibilité d'autoriser les services des douanes et de police à utiliser les biens saisis pour la formation (par exemple pour apprendre à reconnaître les produits de contrebande et les emballages contrefaits ainsi que les méthodes de dissimulation) et d'utiliser le produit de la vente des biens saisis pour le renforcement des services répressifs et la formation.

#### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

40. En vertu de l'article 15.4.c) de la Convention-cadre de l'OMS, les Parties doivent prendre des mesures appropriées pour assurer la destruction de tout le matériel de fabrication et des cigarettes et autres produits du tabac de contrefaçon et de contrebande confisqués, au moyen si possible de méthodes respectueuses de l'environnement, ou leur élimination conformément à la législation nationale.

41. En ce qui concerne l'élimination des produits du tabac saisis, il y a deux façons de voir les choses. La première est que les produits du tabac confisqués devraient être détruits immédiatement par les autorités compétentes, car les Parties ne devraient pas participer à la distribution et à la revente de produits du tabac compte tenu des risques qu'ils présentent pour la santé publique. La seconde est que

la destruction immédiate des produits du tabac confisqués permet potentiellement aux fabricants de tabac de doubler leurs profits puisqu'aux gains provenant de la vente initiale viendraient s'ajouter ceux d'une nouvelle vente destinée à combler le vide laissé par le produit saisi.

42. Les Parties pourraient envisager d'inclure dans le protocole des obligations flexibles concernant l'élimination des biens confisqués. Ainsi, la destruction des produits du tabac et du matériel de fabrication confisqués au moyen si possible de méthodes respectueuses de l'environnement pourrait être de règle, à moins que d'autres méthodes d'élimination telles que la revente des produits du tabac saisis aux fabricants n'aient été officiellement autorisées ; tous les autres biens, moyens de transport, matériels et autres instruments confisqués devraient être éliminés conformément à la législation et aux procédures administratives nationales, et d'autres mesures devraient être adoptées afin de permettre d'utiliser les biens saisis pour la formation et le renforcement des services répressifs.

## **5. Profits dérivés de l'activité délictueuse et saisie d'actifs**

### **Description**

43. Parmi les techniques de blanchiment d'argent figurent le passage de devises en contrebande, le « schtroumpfage » qui consiste à fractionner les dépôts en plusieurs petites sommes pour éviter de déclencher les systèmes de vérification automatique des établissements financiers, le recours à des services de transfert de fonds tels que des services de change ou de télévirement ou de transfert électronique de devises, et le mélange de fonds d'origines licites et illicites. S'attaquer aux profits dérivés de l'activité délictueuse est un élément essentiel de tout programme efficace de répression. En privant les malfaiteurs de leurs gains acquis frauduleusement, on supprime à la fois leur motivation et leur capacité financière de poursuivre leur activité délictueuse.

### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

44. En vertu de l'article 15.4.e) de la Convention-cadre, les Parties doivent adopter les mesures voulues pour permettre la confiscation des profits dérivés du commerce illicite des produits du tabac.

45. Les Parties voudront peut-être envisager d'inclure dans le protocole un ensemble de dispositions visant à lutter contre le blanchiment d'argent et les gains frauduleux, notamment en établissant les délits suivants :

- a) le fait d'acquérir, de posséder ou d'utiliser des biens obtenus grâce au produit d'activités délictueuses visées par le protocole ;
- b) le fait de convertir ou de transférer des biens obtenus grâce au produit d'activités délictueuses visées par le protocole en vue de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite des biens en question, ou d'aider toute personne impliquée dans la commission des délits susmentionnés à échapper aux conséquences légales de ses actes ;
- c) le fait de dissimuler ou de déguiser la nature, la source, l'emplacement, les cessions, transmissions ou destructions, le mouvement et la propriété véritables des biens obtenus grâce au produit d'activités délictueuses visées par le protocole ou les droits y relatifs ;
- d) la confiscation et l'élimination des produits de l'activité délictueuse seraient explicitement autorisées ;
- e) la charge de la preuve serait inversée : lorsqu'il aurait été établi qu'une personne est impliquée dans le commerce illicite de produits du tabac, il lui incomberait de prouver qu'un bien n'est pas dérivé d'une activité délictueuse ;
- f) la conclusion d'accords de partage des actifs entre les Parties serait encouragée.

46. Les Parties pourraient établir des procédures judiciaires et extrajudiciaires pour donner effet aux ordonnances de confiscation rendues par une autre Partie au protocole lorsque les profits dérivés de l'activité délictueuse, les biens, équipements ou autres instruments visés par les dispositions du présent protocole concernant le produit de l'activité délictueuse se trouvent sur leur territoire.

47. En ce qui concerne la coopération entre les Parties pour s'emparer des profits de l'activité délictueuse déposés à l'étranger, on pourrait envisager que des enquêtes soient diligentées pour retrouver la trace des actifs ou que des mesures préventives ou interlocutoires soient prises pour immobiliser ces actifs, par exemple en les gelant, en les saisissant ou en les confisquant. Un accord de partage des actifs nécessiterait la mise en place d'un système d'évaluation des actifs qui permettrait aussi leur aliénation. Le partage des actifs peut poser certains problèmes, comme le point de savoir si le droit interne autorise la confiscation de biens ou de valeurs, ou des deux. Dans un système qui repose sur les biens, les biens confiscables sont ceux utilisés dans ou ceux acquis avec les profits dérivés des activités délictueuses liées au tabac dont le défendeur est reconnu coupable, qu'il soit ou non propriétaire de ces biens. Dans un système qui repose sur la valeur, une ordonnance de confiscation ne peut être exécutée qu'à l'encontre d'un bien qui est la propriété de l'auteur de l'infraction mais qui n'est pas nécessairement lié à l'activité délictueuse. Le protocole devrait clairement définir un système unifié.

## **6. Techniques spéciales d'investigation**

### **Description**

48. Pour désorganiser et démanteler les réseaux transfrontières du crime organisé et pénétrer les organisations criminelles au plus haut niveau, les services répressifs doivent recourir à tout un ensemble de techniques d'investigation complexes, et en particulier :

- a) employer des moyens de surveillance électronique pour enregistrer les conversations et les rencontres entre les principaux acteurs et leurs complices et suivre les expéditions suspectes des produits du tabac ;
- b) utiliser des agents secrets pour infiltrer les associations de malfaiteurs ;
- c) faciliter les contrôles lors de la livraison des envois suspects au lieu de destination final de façon à pouvoir remonter la chaîne de distribution et déterminer à qui l'envoi est destiné.

49. L'utilisation de ces techniques d'investigation spéciales permet aux autorités d'identifier les installations de production, les réseaux de distribution, le mode opératoire, les méthodes de dissimulation, les profits tirés de l'activité délictueuse et les principaux membres des associations de malfaiteurs. Les éléments de preuve obtenus légalement par l'utilisation de ces techniques augmentent les chances de faire condamner les contrevenants lors de procédures judiciaires. Toutefois, dans de nombreuses juridictions, le recours à ces techniques doit être autorisé par un juge.

### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

50. Les Parties pourraient envisager de prendre les mesures nécessaires pour autoriser un contrôle approprié des livraisons et permettre aux autorités compétentes sur leur territoire de recourir à d'autres techniques d'investigation spéciales telles que des moyens de surveillance électronique ou autres et des opérations d'infiltration afin de lutter efficacement contre la participation d'associations de malfaiteurs au commerce illicite.

## **7. Compétence**

### **Description**

51. Une action internationale efficace contre le commerce illicite suppose à la fois que la législation soit correctement appliquée au plan interne, qu'une compétence extraterritoriale puisse être exercée dans certaines circonstances et que les jugements rendus dans une entité puissent être exécutés dans une autre entité lorsque l'organisme qui a enfreint la loi est implanté ou possède des actifs dans cette autre entité. Compte tenu du caractère transnational du commerce illicite du tabac, des dispositions de cette nature sont d'une importance capitale pour pouvoir poursuivre efficacement les individus ou les organismes impliqués dans ces activités illicites.

### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

52. En matière de compétence, les termes du protocole proposé devraient viser à réduire la possibilité que les délinquants présumés échappent aux poursuites en trouvant refuge quelque part ou en profitant d'une brèche dans la compétence juridictionnelle. Pour ce faire, chaque Partie au protocole proposé pourrait se déclarer compétente lorsque le délit est commis :

- a) intégralement ou en partie sur son territoire ;
- b) à bord d'un navire battant pavillon de cette Partie ou d'un aéronef immatriculé conformément à sa législation au moment où le délit a été commis ;
- c) par un ressortissant de cette Partie ou une personne apatride qui a sa résidence habituelle sur son territoire ;
- d) à l'extérieur du territoire d'une Partie lorsqu'il est prévisible que l'activité extraterritoriale conduira à la commission d'un délit grave sur le territoire de cette Partie.

53. Les Parties voudront peut-être se déclarer compétentes à l'égard d'un comportement délictueux lorsque l'auteur présumé est présent sur leur territoire et convenir de ne pas s'opposer à son extradition du seul fait que celui-ci est l'un de leurs ressortissants.

## **Coopération internationale**

### **1. Echange d'informations**

#### **A) Statistiques commerciales**

##### **Description**

54. Pour pouvoir élaborer des stratégies et déployer des ressources en vue de combattre le commerce illicite de tabac aux niveaux local, régional et international, les services de police et des douanes ont besoin d'avoir accès en temps voulu à des informations complètes et fiables sur la nature et l'ampleur du commerce licite et illicite. Ces informations aident à faire prendre conscience aux gouvernements et au grand public de l'impact du commerce illicite de tabac sur la sécurité de la communauté et la santé publique.

### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

55. En vertu de l'article 21 de la Convention-cadre de l'OMS, chaque Partie doit soumettre à la Conférence des Parties, par l'intermédiaire du Secrétariat, des rapports périodiques sur la mise en

oeuvre de la Convention. Ces rapports doivent fournir, sous forme agrégée, des informations sur le commerce transfrontières des produits du tabac, sur le commerce illicite et sur la distribution des produits du tabac gardés ou circulant en franchise de droits ou de taxes dans le cadre de sa juridiction. Dans le protocole qui sera élaboré, les Parties voudront peut-être préciser les éléments d'information à échanger pour aider à la préparation d'évaluations complètes. Les données demandées pourraient comprendre :

- a) des données relatives au tabac (par exemple importations, exportations, fabrication et vente et production taxées et non taxées) ;
- b) des détails sur les saisies de produits du tabac (par exemple quantité, valeur de la saisie, description des produits, date et lieu de fabrication, marques légales/contrefaites) ;
- c) des données relatives à la production agricole ;
- d) des informations non sensibles sur les tendances, les méthodes de dissimulation et les modes opératoires utilisés dans le commerce illicite ;
- e) des informations sur les mesures prises ou envisagées par la Partie pour donner effet aux dispositions du protocole ;
- f) des informations précises sur les importations et exportations et sur les licences pour aider à détecter les expéditions illégales ;
- g) toutes autres informations jugées pertinentes pour atteindre les objectifs du protocole et que les Parties considèrent comme approprié d'inclure dans leurs communications.

56. Beaucoup des éléments de données susmentionnés appartiennent au domaine public et peuvent être obtenus facilement. Il ne devrait donc pas y avoir de problème pour échanger ce type d'informations non sensibles. Ces données pourraient être analysées pour dégager des tendances et évaluer les risques pour certaines Régions ou entités vulnérables qui appellent une plus grande attention. Les Parties pourraient aussi se mettre d'accord sur l'utilisation d'outils et de présentations statistiques communs. Cela sera peut-être difficile à réaliser, notamment dans les territoires où les niveaux d'informatisation et l'échange de données informatisées sont encore très peu développés. Etant donné que les statistiques relatives au tabac font partie des statistiques commerciales générales, les Parties pourraient avoir des difficultés à les collecter, les compiler et les diffuser séparément. Il pourrait donc être nécessaire de renforcer les capacités de collecte, de compilation et d'analyse des données dans de nombreuses entités.

57. Les Parties pourraient aussi se pencher sur les lois internes relatives à la protection et à la sauvegarde des informations et données personnelles ou exclusives. Les possibilités de faire des regroupements statistiques avec les organisations intergouvernementales régionales et internationales pertinentes devraient être étudiées. Le rôle des organisations intergouvernementales et non gouvernementales serait important, notamment, pour tirer la sonnette d'alarme et analyser les informations relatives au commerce illicite du tabac.

## **B) Données opérationnelles obtenues au cours d'enquêtes**

### **Description**

58. Compte tenu du caractère transnational du crime organisé et des itinéraires empruntés par le commerce international, un pourcentage important des enquêtes relatives au trafic illicite de tabac a une dimension internationale. Les autorités compétentes doivent être prêtes à échanger – et à protéger – au cas par cas des données opérationnelles sensibles et des informations obtenues par les services de renseignements.

### Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole

59. On ne peut espérer réduire davantage le commerce transfrontières illicite de produits du tabac qu'en échangeant en temps utile des informations pertinentes et des renseignements précis concernant les activités illégales liées au tabac sur le territoire des Parties et des non-Parties. Il faut aussi que les autorités nationales compétentes échangent des informations pour faciliter les enquêtes en cours, par exemple sur des questions telles que :

- a) l'identité des fabricants, exportateurs, importateurs, grossistes, propriétaires d'entrepôts, transporteurs et détaillants titulaires de licences ;
- b) l'identification, la surveillance et la poursuite des personnes, organisations et sociétés impliquées dans la fabrication et le trafic illicites de produits du tabac ou dans d'autres activités criminelles ;
- c) les enquêtes, poursuites et procédures judiciaires ;
- d) les données relatives à des importations et exportations spécifiques de produits du tabac ;
- e) les paiements effectués en rapport avec l'importation et l'exportation de produits du tabac.

60. La communication en temps utile de données et d'informations, en particulier celles recueillies par les services de renseignements, est un élément clé pour la mise en oeuvre efficace du protocole. Il faudrait aussi que l'on convienne de méthodes et programmes de profilage communs pour faciliter l'échange d'informations entre les Parties.

## C) Protection et sauvegarde des données opérationnelles

### Description

61. Il est capital de protéger le secret des opérations tactiques, car la divulgation non autorisée de données opérationnelles risque de compromettre des enquêtes longues et coûteuses ; de révéler l'identité des informateurs et agents chargés d'infiltrer les filières ; et d'entraîner la destruction d'éléments de preuve cruciaux.

### Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole

62. L'article 21.4 de la Convention-cadre de l'OMS prévoit que la notification et l'échange d'informations au titre de la Convention sont régis par le droit national relatif à la confidentialité et à la vie privée. Les Parties doivent protéger, comme convenu entre elles, toute information confidentielle qui est échangée. Il faudra donc envisager d'inclure dans le protocole des obligations concernant la protection et la sauvegarde des informations sensibles.

## 2. Assistance technique et coopération dans les domaines scientifique, technique et technologique

### Description

63. Pour agir efficacement contre le commerce illicite, il sera nécessaire de développer les capacités nationales, régionales, bilatérales et multilatérales de fournir une assistance technique. Cela supposera notamment le transfert de compétences spécialisées ou de technologies de pointe dans les domaines de la collecte de renseignements, de l'application de la loi, des systèmes de suivi et de traçabilité, de la

gestion de l'information, de l'interdiction, de la surveillance électronique et des méthodes de la police scientifique.

### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

64. Dans le contexte du protocole et eu égard aux besoins des entités en développement, les Parties voudront peut-être examiner l'adoption d'obligations tendant à encourager la coopération et à faciliter le transfert de connaissances techniques, scientifiques et juridiques ainsi que de technologie ; à renforcer les capacités des services des douanes et de police ; et à promouvoir la planification, l'élaboration et l'application efficaces de stratégies et de mesures.

65. La collecte de données séparées et la création d'un réseau d'information concernant le seul commerce du tabac risquent d'être difficiles pour de nombreuses entités en développement. Sans parler des problèmes de capacités des services fiscaux et des autorités de justice et police, les Parties pourront ne pas être en mesure de créer des bases de données distinctes pour le commerce du tabac. La normalisation des formats et des technologies utilisés pour la création des bases de données serait essentielle à cet égard. Les Parties pourront avoir besoin des conseils des organisations intergouvernementales régionales et internationales pertinentes sur l'utilisation de technologies appropriées pour la collecte de données et l'échange des renseignements. Il pourrait être avantageux à cet égard d'établir un plan de travail qui mettrait l'accent sur les domaines nécessitant une attention spéciale.

## **3. Coopération concernant les enquêtes et la poursuite des contrevenants**

### **Description**

66. Les Parties pourraient prendre les mesures nécessaires pour renforcer la coopération dans le cadre d'accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux sur la prévention, la détection et les enquêtes et sur la poursuite, la traduction en justice et la condamnation des personnes se livrant au commerce illicite du tabac, avec la possibilité de mener des enquêtes simultanées, conjointes et intégrées sur les délits commis dans plusieurs juridictions à la fois. Les entités doivent non seulement coopérer entre elles, mais doivent souvent aussi faire appel à la coopération de gouvernements étrangers et à celle des organisations intergouvernementales régionales et internationales pertinentes.

### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

67. Pour assurer une coopération transnationale efficace, les Parties devront coopérer entre elles à la fois au niveau des gouvernements et en dehors de ceux-ci ainsi qu'avec les non-Parties. Cela aidera à développer et à partager les compétences d'expert, notamment en ce qui concerne l'analyse des tendances du commerce illicite du tabac, et à renforcer la capacité des Parties à se doter des compétences nécessaires en matière d'investigation et à les mettre en oeuvre et à les administrer. Cela facilitera aussi la surveillance et l'évaluation du respect de la réglementation. L'étendue de cette coopération devrait être convenue d'un commun accord entre les Parties. Il sera alors possible d'utiliser tous les moyens techniques, administratifs et juridiques à disposition pour mener des enquêtes conjointes et échanger des informations entre les organismes d'enquête. Pour pouvoir organiser des enquêtes transfrontières coordonnées et intégrées, il faudrait que les Parties se familiarisent avec le droit interne et les systèmes de justice pénale des autres Parties. Les Parties seraient tenues de définir tant conjointement que séparément des stratégies concernant les actions en justice et les poursuites.

#### **4. Coopération en matière de formation**

##### **Description**

68. La formation des fonctionnaires des services des douanes, des services de police et des services fiscaux dans les domaines de la surveillance et de l'investigation, ainsi qu'en ce qui concerne l'organisation de patrouilles et d'enquêtes coordonnées, est essentielle pour assurer une mise en oeuvre efficace des mesures destinées à lutter contre le commerce illicite. En outre, les fonctionnaires des gouvernements et des organisations non gouvernementales ainsi que les autres personnes participant à la collecte de données fiscales et commerciales ou s'occupant de la vente, de la distribution, du stockage et de l'expédition de produits du tabac devraient avoir une bonne connaissance des politiques, des pratiques et des lois visant à lutter contre le commerce illicite des produits du tabac.

##### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

69. Afin d'accroître les connaissances opérationnelles et de maximiser l'efficacité des ressources humaines, les Parties pourraient convenir de coopérer pour promouvoir au plan international l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes d'éducation et de formation, y compris pour renforcer les capacités au niveau national. Le protocole devrait fixer un calendrier bien défini pour ce renforcement des capacités et pour la mise en oeuvre de ces programmes de formation. Cela pourra nécessiter la coopération des organisations intergouvernementales régionales et internationales pertinentes.

#### **5. Assistance juridique et administrative mutuelle**

##### **Description**

70. Il est important que les Parties se prêtent mutuellement assistance, dans la plus large mesure possible, pour les enquêtes, poursuites et procédures judiciaires relatives à des délits visés par le protocole.

##### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

71. Les Parties pourraient étudier la possibilité de se prêter mutuellement assistance, dans la plus large mesure possible et dans le respect des lois, traités, accords et arrangements pertinents, pour les enquêtes, poursuites et procédures judiciaires relatives à des délits visés par le protocole. Elles pourraient notamment se prêter mutuellement assistance pour :

- a) recueillir des témoignages ou des déclarations ;
- b) traiter et transmettre des documents judiciaires ;
- c) procéder à des fouilles, perquisitions et saisies, et geler des actifs ;
- d) examiner des objets et des lieux ;
- e) fournir des informations, des éléments de preuve et des évaluations d'experts ;
- f) fournir des originaux ou des copies certifiées conformes de documents pertinents et de registres, y compris de registres officiels, de documents de banques et d'institutions financières, et de registres de sociétés ou d'entreprises commerciales ;
- g) identifier ou retrouver la trace des profits tirés de l'activité criminelle ainsi que de biens, instruments ou autres objets à des fins de preuves ;
- h) faciliter la comparution volontaire de personnes dans la Partie qui en fait la demande ;
- i) fournir toute autre forme d'assistance qui ne serait pas contraire au droit interne de la Partie ayant fait la demande.

72. Le protocole devrait comprendre une clause aux termes de laquelle une Partie pourrait refuser de fournir son assistance juridique en l'absence d'une double incrimination. Une Partie pourrait toutefois conserver la faculté de fournir cette assistance dans la mesure où elle serait à même d'apprécier, indépendamment du comportement en cause, ce qui consisterait un délit en vertu du droit interne de la Partie sollicitée. Sous réserve des règles du droit interne, les autorités compétentes d'une Partie pourraient aussi envisager de transmettre, sans y être invitées, des informations relatives à des affaires pénales à une autorité compétente d'une autre Partie, lorsque ces informations pourraient aider l'autorité en question à entreprendre ou à mener à bien des enquêtes et des poursuites pénales ou pourraient inciter cette Partie à formuler une requête conformément au protocole. Les dispositions du protocole ne devraient pas porter atteinte aux obligations qui découlent d'un autre traité bilatéral ou multilatéral régissant en tout ou partie les questions d'assistance juridique mutuelle.

#### **A) Désignation d'une autorité centrale et autres dispositions permettant l'assistance juridique mutuelle**

##### **Description**

73. Dans le cadre d'autres instruments bilatéraux et multilatéraux, l'expérience a prouvé que la désignation d'une autorité centrale offrait un moyen efficace de faciliter et de gérer les demandes d'assistance juridique mutuelle.

##### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

74. Le protocole pourrait faire obligation aux Parties de désigner une autorité centrale (un organisme ou une personne) chargée de coordonner les demandes d'assistance juridique mutuelle. Cette autorité centrale devrait être de préférence un organisme ayant les qualifications et compétences voulues pour traiter les demandes, ainsi que la capacité juridique nécessaire pour y donner suite. La mise en oeuvre effective de ces dispositions dépendrait de la mesure dans laquelle les Parties parviendraient à mettre leur droit interne en harmonie avec les traités internationaux.

#### **6. Extradition**

##### **Description**

75. Lorsqu'un suspect ou une personne reconnue coupable d'un délit s'enfuit sur le territoire d'une autre entité, une coopération internationale est nécessaire pour empêcher que les auteurs d'actes délictueux trouvent refuge quelque part et pour les obliger à répondre de leurs actes.

##### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

76. Les Parties pourraient envisager de traiter dans le protocole le problème de l'extradition en vue de réduire au maximum le risque que les délinquants présumés trouvent refuge quelque part. A cet égard, il pourrait être prévu que les Parties devraient reconnaître un ensemble bien défini de délits comme exposant leur auteur à l'extradition en vertu de tout traité d'extradition conclu entre les Parties. Pour les Parties qui subordonnent l'extradition à l'existence d'un traité pertinent, le futur protocole pourrait aussi constituer la base juridique de l'extradition. Pour les Parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité, les délits définis dans le protocole devraient être reconnus comme pouvant entraîner l'extradition entre les Parties.

77. Pour protéger les droits de l'individu, les dispositions relatives à l'extradition devraient être assorties d'un ensemble de sauvegardes concernant aussi bien les motifs du refus d'extradition que le fonctionnement du droit interne et les documents à fournir à l'appui des demandes d'extradition.

## **Cadre institutionnel international**

### **1. Secrétariat de la Convention**

#### **Description**

78. Il serait souhaitable que le Secrétariat de la Convention assure aussi le secrétariat du protocole. Le Secrétariat de la Convention pourrait fonctionner selon les modalités définies à l'article 24 de la Convention-cadre de l'OMS (*Secrétariat*), lesquelles s'appliqueraient, *mutatis mutandis*, au présent protocole.

#### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

79. Il serait nécessaire de renforcer la capacité du Secrétariat de la Convention pour lui permettre de répondre aux besoins du protocole. Il faudrait mettre au point un mécanisme de coordination entre les Parties et les non-Parties, ainsi qu'entre les Parties et les organisations intergouvernementales régionales et internationales. Il faudrait également régler les conflits d'intérêts éventuels entre ces organisations intergouvernementales et le Secrétariat de la Convention, ce qui nécessiterait notamment de prévoir un mécanisme respectant les mandats des entités, organisations, organes et traités respectifs.

### **2. Comités**

#### **Description**

80. La Conférence des Parties au protocole pourrait créer les comités qui seraient jugés nécessaires pour mettre en oeuvre le protocole.

#### **Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole**

81. La Conférence des Parties pourrait étudier la possibilité de créer un ou deux comités permanents pour fournir des avis sur les questions scientifiques, technologiques et de mise en oeuvre. Ces comités pourraient aider la Conférence des Parties, par exemple dans le domaine technologique ou concernant la surveillance en temps opportun, l'évaluation de la capacité de chaque Partie de mettre en oeuvre efficacement les dispositions du protocole et la préparation d'évaluations sur le résultat des mesures de mise en oeuvre.

### **3. Financement du protocole (mécanisme financier)**

#### **Description**

82. La mise en oeuvre efficace d'une action coordonnée contre les délits transfrontières intéressant le tabac nécessiterait un système de gouvernance aux niveaux international, régional et bilatéral. Le mécanisme financier mis en place devrait être équitable et équilibré et les engagements correspondants devraient être prédéterminés et prévisibles.

### Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole

83. La Conférence des Parties devrait se mettre d'accord sur des dispositions financières, sur les priorités en matière de financement et sur les critères d'admissibilité concernant le financement du protocole.

## 4. Contributions

### Description

84. Le financement du protocole pourrait être assuré par des contributions obligatoires, complétées par des contributions volontaires. Les contributions obligatoires seraient versées annuellement par toutes les Parties au fonds général.

### Questions qui pourraient figurer dans un éventuel protocole

85. La création d'un fonds séparé dédié à la gestion du protocole qui serait alimenté par des contributions clairement définies aiderait à bien délimiter les activités de mise en oeuvre du protocole. En conséquence, les Parties voudront peut être envisager de créer un fonds dédié ou spécial, destiné notamment à financer l'assistance technique et la formation. Des contributions en nature pourraient également être envisagées. L'argent déposé sur ce fonds dédié ne pourrait être décaissé que pour des domaines d'activité prédéfinis, et après avis d'experts compétents.

## INSTITUTIONS, MECANISMES DE MISE EN OEUVRE, PROCESSUS NORMATIFS ET CLAUSES FINALES

86. Le groupe d'experts n'a pas examiné en détail toutes les dispositions relatives aux institutions, aux mécanismes de mise en oeuvre, aux processus normatifs et aux clauses finales. Toutefois, un protocole devrait probablement contenir des dispositions traitant de chacun des points suivants.

### Dispositions institutionnelles et ressources financières

- a) Conférence des Parties : détermination de l'organe, tenue des réunions, fonctions de l'organe suprême du protocole
- b) Règlement intérieur
- c) Admission et participation d'observateurs

### Mécanismes de mise en oeuvre

- a) Surveillance et notification
- b) Contrôle du respect des dispositions
- c) Evaluation et examen
- d) Règlement des différends

### Processus normatifs

- a) Amendements
- b) Annexes

### Clauses finales

- a) Liens avec la Convention-cadre de l’OMS
- b) Réserves
- c) Retrait du protocole
- d) Signature, ratification, acceptation, approbation, confirmation formelle ou adhésion
- e) Entrée en vigueur
- f) Dépositaire
- g) Textes authentiques

= = =