

## **Emballages neutres : aucune preuve d'efficacité pour la santé publique, mais bien des effets économiques négatifs prouvés et une incertitude juridique**

### **Synthèse**

Le « plain packaging » ou « emballage neutre de produits du tabac » fait référence à une réglementation qui interdit l'utilisation de noms de marque sur les produits du tabac. Cette mesure implique que toutes les formes de branding telles que les marques commerciales, logos, couleurs et représentations graphiques de l'emballage de produits du tabac doivent disparaître, et exclut toute forme de différenciation de produit en « standardisant » l'aspect extérieur des emballages des produits du tabac. L'utilisation de marques commerciales avec des éléments graphiques n'est par conséquent plus possible et le nom de la marque est dans ce cas soumis à une police et un format prescrits.

Cet article démontre qu'il existe différentes objections contre ces emballages neutres :

- l'absence de preuve de l'efficacité de ce type d'emballages ;
- les emballages neutres portent préjudice à l'économie belge et aux commerçants locaux ;
- les emballages neutres constituent une menace pour différents autres secteurs ;
- les emballages neutres stimulent le commerce illégal du tabac ;
- lien entre le commerce illégal de cigarettes et le financement des organisations terroristes ;
- la Directive relative aux produits du tabac (EU DPT2) ne délivre aucun sauf-conduit pour introduire des emballages neutres ;
- les emballages neutres sont incompatibles avec les législations nationale, européenne et internationale;
- des mesures alternatives énergiques sont déjà programmées.

Chacune de ces objections est abordée en détail plus loin dans le présent article.

**Le *Plain packaging* n'est pas efficace. Les emballages neutres ne produisent pour l'instant aucun effet clairement démontrable sur la santé publique, mais seulement des effets secondaires négatifs.**

**Pourquoi les décideurs politiques introduiraient-ils une mesure dont les résultats sur la santé publique sont très incertains ou discutables, alors qu'elle pourrait être le coup de grâce des commerçants locaux et des petits fabricants, alimenter le circuit illégal et coûter beaucoup d'argent à l'État ?**

## 1. Il n'existe aucune preuve de l'efficacité des emballages neutres

---

À ce jour, les emballages neutres pour les produits du tabac ont été mis en place en Australie, en Nouvelle-Zélande, en France, en Irlande et au Royaume-Uni. Depuis que les emballages neutres ont été mis en œuvre dans ces pays, il n'y a toutefois aucune preuve scientifique concluante que cette mesure a effectivement réduit le nombre de (jeunes) fumeurs.

Au contraire, au **Royaume-Uni**, le nombre de fumeurs a même augmenté de 11 % depuis son introduction en 2017, comme l'ont montré des études indépendantes sur la consommation de tabac. Comme le montrent les chiffres de l'étude mensuelle Smoking Toolkit Study<sup>1</sup>, menée par l'University College London avec le soutien du ministère de la Santé publique du Royaume-Uni, au cours des premiers mois de 2018, il y a systématiquement plus de fumeurs qu'au cours des mêmes mois en 2017 avant l'introduction d'emballages neutres.

Un an après l'introduction de l'emballage neutre, il est apparu que les ventes de tabac n'avaient diminué que de 0,7% en **France**. La ministre française, M. Agnès Buzyn, a également reconnu que « les emballages neutres n'ont pas contribué à la baisse des ventes officielles de tabac ». Cette déclaration a également été adoptée par d'éminents scientifiques qui, dans un premier temps, étaient favorables à l'introduction d'emballages standardisés.

Une récente étude française de l'Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies, une organisation indépendante, montre très clairement que les emballages neutres ont peu d'impact sur les jeunes. Par exemple, 85 % des jeunes fumeurs disent que « l'emballage n'a aucune importance, mais que c'est le goût qui fait la différence ». Et à peine un tiers des jeunes disent que « certains paquets incitent à fumer davantage ». Cependant, les résultats les plus intéressants de cette étude sont peut-être, d'une part, le fait que 35 % seulement des jeunes sont favorables aux emballages neutralisés et que moins de 41 % des jeunes pensent que l'introduction d'emballages neutralisés peut aider les jeunes à ne pas fumer, une proportion qui tombe à 28 % pour les jeunes fumeurs.<sup>2</sup>

En **Australie**, premier pays à introduire ce système, il apparaît que la prévalence des fumeurs n'a diminué que très légèrement entre 2013 et 2017, passant de 12,8 % à 12,2 %, selon les chiffres officiels<sup>3</sup>. Alors que d'autres études parlent d'une part de 14,1 % de la population qui fume. Il s'agit d'une évolution qui s'impose depuis plusieurs décennies et qui n'a pas été accélérée de manière significative par l'introduction d'emballages neutres, mais est plutôt le résultat d'une succession de hausses de prix spectaculaires. Un fumeur sur cinq déclare avoir acheté du tabac illégal, contre seulement 14,2 % en 2012.

En 2013, après une étude similaire, G. Neideck, directeur de l'AIHW, a déclaré qu'il serait difficile d'attribuer la diminution du nombre de fumeurs entre 2010 et 2013 aux emballages neutres. Cela est également confirmé par un rapport circonstancié de London Economics<sup>4</sup>, tandis que plusieurs mesures autres que l'emballage neutre ont été prises. En outre, il apparaît que les dépenses totales de tabac ont même augmenté de 2,6 % à la fin de 2017 par rapport à l'année précédente.

Il ressort d'une étude réalisée par l'Australian Institute of Health and Welfare (AIHW) que le nombre de fumeurs entre 12 et 17 ans après l'introduction de l'emballage neutre est passé de 2,5 % de fumeurs quotidiens en 2010 à 3,4 % en 2013. Le fait que le nombre de jeunes fumeurs (12-17 ans) n'a pas été réduit par l'introduction d'un emballage neutre est également confirmé par un rapport détaillé de l'Université de Zurich<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www.smokinginengland.info/latest-statistics/>

<sup>2</sup> Tendances n° 125, OFDT, Mai 2018, Tabagisme et paquet de cigarettes : opinions des adolescents de 17 ans

<sup>3</sup> Chiffres de l'Australian Institute of Health and Welfare

<sup>4</sup> <http://londoneconomics.co.uk/wp-content/uploads/2013/11/London-Economics-Report-Australian-Prevalence-Final-Report-25-11-2013.pdf>

<sup>5</sup> Résumé : <http://www.econ.uzh.ch/static/workingpapers.php?id=828/> / Version intégrale du rapport : <http://www.econ.uzh.ch/static/wp/econwp149.pdf>

Il n'est pas étonnant de constater que l'emballage neutre ne semble pas avoir une influence significative sur le choix de fumer ou non comme l'ont déjà démontré diverses études. Une étude belge réalisée en 2012<sup>6</sup> confirme que l'emballage est un des facteurs les moins décisifs. L'Eurobaromètre 2012 (enquête commandée par la Commission européenne) montre également que les Belges commencent à fumer principalement au contact du groupe d'amis (84 %) et des parents fumeurs (29 %). En revanche, l'emballage est le facteur le moins déterminant pour commencer à fumer (seulement 1 %). Les deux principales raisons de cesser de fumer pour les Belges sont les préoccupations concernant leur propre santé (52 %), la famille, le partenaire et les amis (39 %) et le prix des produits du tabac (30 %).<sup>7</sup> Cela a également été confirmé par la Fondation contre le Cancer dans une étude réalisée en 2015.<sup>8</sup> Les campagnes de prévention devraient être axées sur la création d'un changement de comportement chez les jeunes et dans leur environnement immédiat, comme l'indique également l'enquête sur la santé de l'Institut scientifique de santé publique.<sup>9</sup> Cependant, ces campagnes doivent être soutenues par des budgets appropriés au niveau politique compétent.

**En résumé : il n'existe pas de preuve formelle que le *Plain packaging* est efficace. Au contraire...**

---

<sup>6</sup> G. van Hal en anderen, Flemish adolescents' perceptions of cigarette plain packaging; a qualitative study with focus group discussions, in BMJ open, novembre 2012

<sup>7</sup> TNS OPINION & SOCIAL at the request of DG HEALTH AND CONSUMERS, Special Eurobarometer 385, Attitudes of Europeans towards tobacco, Commission européenne, mai 2012.

<sup>8</sup> GFK et FONDATION CONTRE LE CANCER, attitude des jeunes vis-à-vis du tabagisme et de la publicité pour le tabac, étude réalisée pour la Fondation contre le Cancer, 2015, p.12.

<sup>9</sup> L. Gisle (2013), la consommation de tabac, in : Institut scientifique de santé publique, enquête de santé, 2013

## 2. Les emballages neutres portent préjudice à l'économie belge et aux commerçants locaux

---

Tous les partenaires commerciaux, allant des fabricants de tabac, grossistes, supermarchés jusqu'aux détaillants, seront impactés par les effets négatifs des emballages neutres. Ils seront non seulement touchés par la hausse du commerce illégal, mais également par la saignée financière des exportations belges.

L'Unizo a récemment publié les résultats d'une étude sur la rentabilité des marchands de journaux. Il en ressort que le nombre de marchands de journaux en Flandre accuse encore une forte baisse : en 2012 il y en avait près de 2 000, alors qu'ils ne sont plus que 1 500 aujourd'hui. Un libraire sur quatre a donc disparu en six ans. Le Syndicat Neutre pour Indépendants (SNI) confirme cette tendance : 6 kiosques ferment chaque mois. L'ensemble de la Belgique totalisait 3 950 marchands de journaux en 2011. Aujourd'hui ce chiffre est inférieur à 3 250. Comme l'a dit la présidente du SNI, Christine Mattheeuws : « Peu d'autres secteurs ont été aussi touchés ces dernières années ».

Pour les marchands de journaux qui ont poursuivi leurs activités, la situation est tout sauf rose : 40 % affichent des pertes et un exploitant gagne en moyenne moins de 1 700 euros bruts par mois. Selon Luc Ardies d'Unizo, « en six ans, la situation s'est considérablement détériorée ».

Bien qu'ils jouent un rôle crucial dans le tissu social des communautés locales et sont investis d'une fonction de plus en plus indispensable - puisque beaucoup font office de point poste ou de point de livraison pour les services de colis, l'introduction d'emballages neutres peut signifier l'arrêt de mort de ces commerçants locaux, et ils ne seront pas les seuls à subir des effets aussi importants :

- De nombreuses PME – « *l'épine dorsale de l'économie belge* » selon l'Accord du Gouvernement<sup>10</sup> – sont actives dans la production de tabac à rouler et de cigares. Notre pays est ainsi un des principaux pays d'exportation de produits du tabac dans et en dehors de l'Union européenne. L'instauration d'emballages neutres impliquerait que des entreprises locales devront adapter leur production et consentir ainsi des investissements financiers importants. Il convient de se demander si des PME locales sont en mesure de le faire dans cette période économique difficile. Dans une perspective plus large, cela pourrait également générer une incertitude pour d'autres grands secteurs d'exportation de notre pays, comme le secteur de la bière.
- Le commerce de détail qui occupe un rôle important dans l'économie, mais aussi dans le tissu social sera lourdement touché. Ces commerces (généralement) unipersonnels qui sont déjà soumis à une forte pression et pour lesquels la vente de tabac représente un tiers du chiffre d'affaires<sup>11</sup> devront faire face à des coûts supplémentaires. Ces coûts se rapportent à la gestion de stock, à l'influence du commerce illégal, mais également au temps plus long nécessaire pour servir un client. 78 % des commerçants interrogés notent une augmentation du temps de service des consommateurs adultes, deux tiers des commerçants rencontrent des problèmes de fourniture du produit incorrect au consommateur, 1 commerçant sur 2 fait état de commandes erronées, et 83 % d'entre eux constatent qu'il faut plus de temps pour gérer les marchandises livrées.<sup>12</sup>
- À la suite de la disparition des caractéristiques distinctives de la marque sur les produits du tabac avec des emballages neutres, les prix seront mis sous pression. En effet, une fois ces mentions disparues, le prix de vente est le seul facteur de différenciation des producteurs de tabac. Les consommateurs adultes choisiront aussi plus rapidement des alternatives moins onéreuses qui génèrent moins de revenus pour l'ensemble de la chaîne commerciale et les autorités. Cette pression sur les prix, la hausse simultanée du commerce illégal, le climat d'investissement incertain et les préjudices pour le commerce de gros et de détail minent la position concurrentielle de notre pays. Une amélioration de la position concurrentielle des entreprises est pourtant une priorité selon l'Accord du Gouvernement.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Accord du gouvernement, 10 octobre 2014, p. 19..

<sup>11</sup> L. Ardies, Directeur UNIZO Winkelraad, Een witboek voor de Dagbladhandel, Bruxelles, mai 2014.

<sup>12</sup> KPMG, Illicit tobacco in Australia – full year report 2014, 20 mars 2015, p. 25, 27, 29, 36-37, et 41.

<sup>13</sup> Accord du gouvernement, 10 octobre 2014, p. 79.

- Selon un sondage réalisé au **Royaume-Uni**<sup>14</sup>, l'impact des emballages neutres sur les détaillants locaux est considérable :
  - 80 % des commerçants interrogés ont déclaré que l'introduction de l'emballage neutre avait réduit leur nombre de visiteurs ;
  - pour la moitié des commerçants, ce nombre de visiteurs a diminué de 20 à 30 % ;
  - près des trois quarts disent que l'impact du commerce illégal les empêche d'investir dans leurs magasins ou de recruter du personnel supplémentaire.

**Les emballages neutres portent préjudice au commerce, détériorent la position concurrentielle de la Belgique et minent les recettes de l'État.**

---

<sup>14</sup> Tobacco Retailers Alliance, <http://www.tralliance.org.uk/press-releases/2679/>

### 3. Les emballages neutres constituent une menace pour différents autres secteurs

---

La justification des emballages neutres pour les produits du tabac constitue un précédent irréversible qui ouvre la porte à une obligation d'emballages similaires pour d'autres catégories de produits (bière, vin, spiritueux, sodas, restauration rapide, sucreries, etc.).

Différents pays ont d'ores et déjà lancé des propositions visant à instaurer des emballages neutres pour d'autres catégories de produits :

- en février 2015, une proposition de loi a été introduite en Irlande en vue de réduire la consommation d'alcool et les conséquences néfastes de celle-ci. Il y est dit que l'alcool doit être assimilé aux produits du tabac, le *Plain packaging* étant considéré comme une bonne pratique ;<sup>15</sup>
- En Australie, Jeannette Young, la cheffe des services de santé du Queensland, a proposé d'étudier si l'approche du *Plain packaging* appliquée aux produits du tabac pouvait contribuer à la réduction de l'obésité résultant de la malbouffe. La ministre de la Santé du Queensland de l'époque, Lauren Springborg, avait indiqué qu'une réglementation en matière d'alimentation était inévitable. Les autorités australiennes n'ont provisoirement pas encore pris d'autres mesures.<sup>16</sup>
- Des discussions concernant l'instauration d'emballages neutres ou similaires pour différentes catégories de produits ont eu lieu dans d'autres pays (Thaïlande, Royaume-Uni, Indonésie et Canada).

**L'instauration d'emballages neutres pour les produits du tabac constitue un précédent irréversible pour d'autres catégories de produits. Les conséquences de l'obligation d'une standardisation plus poussée de ces catégories de produits ne doivent pas être ignorées par l'économie locale et internationale.**

---

<sup>15</sup> Joint Committee on Health and children, Report on the Pre-Legislative Scrutiny of the General Scheme of the Public Health (Alcohol) Bill 2015, Juni 2015

<sup>16</sup> Sharnee Rawson, "Graphic images, plain packaging on agenda in bid to combat growing obesity problem", Courier Mail, 16 juillet 2013

## 4. Les emballages neutres stimulent le commerce illégal du tabac

---

### Le commerce illégal et la contrefaçon de cigarettes ne sont pas un phénomène marginal ni en Europe ni en Belgique

En Belgique, entre 5 %<sup>17</sup> et 10 %<sup>18</sup> des cigarettes fumées sont vendues illégalement, contre une moyenne européenne de 10,4 %.<sup>19</sup> Cela correspond à 48 milliards de cigarettes fumées illégalement dans l'Union européenne, soit l'équivalent de 10,2 milliards d'euros de pertes pour les États membres. Pour la Belgique, ce montant est estimé à 71 millions d'euros. Selon une autre étude, qui a été réalisée par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), on estime qu'en 2015, 3,8 milliards de cigarettes auront été saisies dans toute l'Europe. Cependant, selon l'OLAF, ce chiffre ne représenterait que 10 % de la contrebande de tabac en Europe.

Ces cinq dernières années, nous avons d'abord assisté à une forte augmentation du nombre de cigarettes saisies en Belgique (173 millions en 2013, 192 millions en 2014, 266 millions en 2015), après quoi une chute spectaculaire a été constatée, avec « seulement » 80 millions de cigarettes en 2016. Comme l'a dit le ministre des Finances au Parlement<sup>20</sup>, cette évolution peut s'expliquer par un déplacement des routes traditionnelles de contrebande de l'Extrême-Orient via le Moyen-Orient vers l'Europe du Sud et directement du Moyen-Orient vers l'Europe du Sud. En outre, il convient de souligner un phénomène particulièrement inquiétant : l'augmentation exponentielle du nombre de découvertes d'usines de cigarettes illégales au sein de l'UE. Les cigarettes fabriquées illégalement sont destinées à un grand nombre d'États membres, comme en témoigne le fait que les imprimés de ces usines illégales ont été trouvés dans toute une série d'inscriptions en différentes langues.

Cela ne change rien au fait que le commerce illégal du tabac constitue également un problème en Belgique. En avril 2017, par exemple, une usine illégale de cigarettes à Zandvliet a été démantelée. Une machine pour couper le tabac en état de marche et plus de 30 tonnes de tabac, soit l'équivalent de 45 à 60 millions de cigarettes, ont été trouvées. En mai 2017, l'importation illégale de 89 698 760 cigarettes a été constatée dans huit conteneurs à Anvers. En 2016, deux unités de production illégale ont été découvertes à Maaseik et Ans, et en avril 2016, 52 497 600 cigarettes ont été saisies à Anvers. En 2015, 72 millions de cigarettes illégales ont été trouvées à Mons. Ces affaires médiatisées correspondent à elles seules à plus de 15 millions de paquets de cigarettes...

Les emballages neutres facilitent la fabrication de produits contrefaits. Au lieu de dupliquer plusieurs produits, il suffit de copier un seul emballage neutre. Deuxièmement, elle encourage la contrebande de produits avec des emballages de marque qui sont encore légalement présents sur le marché dans d'autres pays (y compris les « cheap whites » ou cigarettes bon marché). Troisièmement, cela pourrait encourager la production illégale de produits contrefaits avec le logo de marques. Comme l'a déclaré le Service des douanes britannique en 2014, l'introduction d'emballages neutres abaissera les coûts de production d'emballages contrefaits et en facilitera la fabrication pour les organisations criminelles. Par ailleurs, il est possible que ces organisations tentent d'entrer dans le circuit légal avec leurs produits contrefaits illégaux<sup>21</sup>.

### Dangers pour la santé

Une étude du SPF Santé publique de 2011 a démontré que des cigarettes sur le marché noir peuvent contenir jusqu'à deux fois plus de goudron que la limite autorisée. L'étude conclut que « *les produits du marché noir ne respectent aucunement les normes et sont encore plus dangereux pour la santé* »<sup>22</sup>. En Angleterre, des

---

<sup>17</sup> KPMG, Project Sun, A study of the illicit cigarette market in the European Union, Norway and Switzerland, 2016 results

<sup>18</sup> Belgium Empty Pack Collection Study, MSIIntelligence, Q4 2017

<sup>19</sup> KPMG, Project Sun, A study of the illicit cigarette market in the European Union, Norway and Switzerland, 2014 results.

<sup>20</sup> <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qvva&language=fr&cfm=qvvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B138-902-1888-2017201819052.xml>

<sup>21</sup> The Introduction of Standardised Packaging for Tobacco; HMRC's Assessment of the Potential Impact on the Illicit Market, août 2014 ;

<sup>22</sup> <http://www.belgamediasupport.be/pressrelease/detail.do?pressId=17559&type=releases&subType=bysector&searchKey=cc85f6ad-a973-11e1-9cd7-df03b5991b76&subSearchKey=67e89339-70b9-11df-a708-d95cba5c327e&pageIndex=1&releasePageIndex=6&firstCharOfName=null&sectorCode=1063&regionCode=null>

cigarettes illégales contenant des ingrédients ou des substances dangereuses comme de l'amiante, des excréments humains, de la poussière, des moisissures, des mouches mortes ou des excréments de rats, ont été trouvées.

### Impact de Plain Packaging sur l'essor du commerce illégal

L'instauration des emballages neutres met en péril le bon travail de la douane.

- En **Australie**, la part des produits du tabac illégaux dans la consommation totale depuis 2010 était en train de baisser, mais elle a augmenté à nouveau à partir de 2012, l'année où a été instauré le *Plain packaging*. Cette part est passée de 11,5 % en 2012 à 14,5 % en 2014, voire 15,0 % en 2017<sup>23</sup>. En 2017, cela représente un manque à gagner de 1,91 milliard de dollars australiens pour le trésor public découlant des accises.
- Au **Royaume-Uni**, les premiers emballages neutres contrefaits ont été trouvés sur le marché peu après l'introduction de la mesure de plain packaging. En 2017, le marché illégal aurait augmenté de 33 %, ce qui correspond à une perte de revenus pour l'État de 2,4 milliards de livres sterling<sup>24</sup>. En moyenne, chaque commerçant qui vend du tabac perdrait ainsi plus de 34 000 livres sterling de chiffre d'affaires chaque année. Dans un sondage, plus d'un quart des fumeurs britanniques, soit 1,9 million de personnes dans l'ensemble du pays, déclarent que la mesure les incitera davantage à acheter du tabac non taxé.<sup>25</sup> Une enquête menée par la Tobacco Retailers' Alliance en 2018 montre que 58 % des détaillants locaux sont au fait de la vente de cigarettes « plain packaged », en emballage neutre, dans leur quartier<sup>26</sup>.

Pourtant, le service des douanes du Royaume-Uni avait prévu que l'introduction d'emballages neutralisés pourrait avoir certaines conséquences<sup>27</sup>, comme

- les fumeurs seraient plus enclins à essayer des cigarettes illégales, car le prix sera un facteur encore plus déterminant pour leur choix puisqu'il n'y a plus de différence entre les emballages ;
- le marché des « illicit whites » ou cigarettes illégales grandirait encore, car les circuits illégaux sont de plus en plus acceptés par la population, en particulier parmi les jeunes générations, comme il ressort des études de consommation ;
- l'instauration de l'emballage neutre orientera ceux qui sont enclins à commencer à fumer, en particulier les jeunes, vers des marques illégales.

**Avec son économie ouverte et ses diverses frontières, la Belgique est d'autant plus exposée aux différentes formes de commerce illégal de produits du tabac engendrées par les emballages neutres.**

---

<sup>23</sup> KPMG, Illicit tobacco in Australia – 2017 Full Year Report

<sup>24</sup> <https://www.betterretailing.com/first-fake-plain-packs-discovered>

<sup>25</sup> TMA anti-illicit trade poll, avril-mai 2018, [http://the-tma.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/UK-AIT-REPORT\\_PRINT-2017\\_v3.pdf](http://the-tma.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/UK-AIT-REPORT_PRINT-2017_v3.pdf)

<sup>26</sup> Tobacco Retailers Alliance, 2018 <http://www.tralliance.org.uk/press-releases/2679/>

<sup>27</sup> [The Introduction of Standardised Packaging for Tobacco](#); HMRC's Assessment of the Potential Impact on the Illicit Market, août 2014;



## 5. Lien entre le commerce illégal de cigarettes et le financement des organisations terroristes

---

Un élément plus inquiétant encore est le rôle de la contrebande de tabac comme source importante de revenus de groupes terroristes, comme plusieurs experts l'ont clairement indiqué. Le Centre d'Analyse du Terrorisme <sup>28</sup> (CAT) a conclu en 2015 que quinze (15 !) organisations terroristes telles que le TTP (Talibans pakistanais), Lashkar-E-Taiba (LeT), Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI), le Hezbollah, le Hamas, les FARC, le PKK, l'ETA et l'IRA se livrent régulièrement et dans une large mesure au commerce illégal de cigarettes ou de cigarettes de contrefaçon à des fins de financement. L'une des principales raisons de commencer cette activité criminelle est la facilité de contrefaire des cigarettes. Avec le paquet neutre, leur tâche est toutefois encore facilitée...

Le terroriste qui a tué quatre personnes et blessé cinq autres dans le supermarché Hyper Cacher à Paris en janvier 2015 est ainsi directement lié par le CAT à des groupes impliqués dans le commerce illégal de cigarettes.

- La Commission européenne a déclaré en 2015 que le commerce illégal du tabac est depuis longtemps reconnu comme l'une des principales sources de revenus de la criminalité organisée et, dans certains cas, de groupes terroristes. Le nouvel Agenda européen de sécurité, adopté par la Commission en 2015, reconnaît l'importance de la lutte contre le commerce illégal de cigarettes afin de mettre fin à ces revenus importants pour les organisations criminelles.
- L'ancien ministre français des Finances Christian Eckert a déclaré dans les colonnes du Figaro en 2015 que « les services douaniers doivent être davantage impliqués dans la lutte contre le terrorisme. Il est bien connu et prouvé que de nombreux djihadistes sont impliqués dans de telles pratiques (contrefaçon, commerce illégal de tabac et de drogues) ».
- L'Union des Fabricants pour la lutte contre la contrefaçon (UNIFAB) donne, dans son rapport de 2016, un aperçu complet de l'importance de la contrefaçon et du commerce illégal pour les organisations terroristes.<sup>29</sup>
- Margarete Hofmann, directrice de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), a déclaré en 2017 que « la part des cigarettes illégales dans certains pays est très préoccupante, d'autant plus que nous savons que la contrebande de tabac est une des principales sources de revenus de la criminalité organisée »<sup>30</sup>.
- La Dr Louise Shelley a indiqué que « le pétrole n'est pas la seule source de revenu de l'État islamique. Une source de revenus encore plus importante provient de la contrefaçon de cigarettes, de médicaments, de téléphones portables, d'antiquités... »<sup>31</sup>
- Comme l'a déclaré le Secrétaire général d'Interpol déjà en 2009, « les groupes paramilitaires et le crime organisé se concentrent avant tout sur la contrefaçon de cigarettes, afin d'engranger de plantureux bénéfices et de financer des actions terroristes. Le commerce illégal de cigarettes représente 20 % du financement de ces groupes terroristes. »

---

<sup>28</sup> Financement du terrorisme : la contrebande et la contrefaçon de cigarettes, CAT, mars 2015

<sup>29</sup> [https://www.unifab.com/wp-content/uploads/2016/06/Rapport-A-Terrorisme-2015\\_GB\\_22.pdf](https://www.unifab.com/wp-content/uploads/2016/06/Rapport-A-Terrorisme-2015_GB_22.pdf)

<sup>30</sup> <https://www.euractiv.com/section/trade-society/interview/olaf-official-tobacco-smuggling-major-source-for-organised-crime/>

<sup>31</sup> <https://www.foreignaffairs.com/articles/iraq/2014-11-30/blood-money>

## 6. La DPT2 ne délivre aucun sauf-conduit pour introduire des emballages neutres

L'instauration d'emballages neutres est soumise à des règles strictes selon la Directive sur les produits du tabac (DPT) revue. Le *Plain packaging* ne peut donc pas être instauré aussi simplement. Qui plus est, différents opérateurs économiques ont porté la directive devant la Cour européenne de Justice pour révision, et plus particulièrement l'article et le considérant relatifs à la poursuite de la standardisation des produits du tabac. Un avis sur cette question était attendu dans le courant de 2016.<sup>32</sup> L'instauration d'emballages neutres est par conséquent prématurée.

Au niveau de l'Union européenne (UE), la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil ont choisi explicitement de ne pas instaurer de législation européenne en matière de *Plain packaging*, via la Directive sur les produits du tabac revue<sup>33</sup>. Dans le processus législatif correspondant, les cinq commissions consultatives du Parlement européen, ainsi que la commission principale (ENVI), ont voté contre le *Plain packaging*. De nombreux États membres et parlements nationaux ont de surcroît exprimé leurs préoccupations au sujet de l'emballage neutre.

L'article 24(2), en combinaison avec le considérant 53 de la DPT, soulève des obstacles importants pour les États membres. Les États membres doivent notamment démontrer que le plain packaging :

- est justifié pour des motifs de santé publique ;
- tient compte du degré élevé de protection de la santé publique qui est atteint par la DPT ;
- est proportionnel ;
- ne constitue pas un instrument de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée du commerce entre les États membres ;
- est compatible avec le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ;
- respecte les obligations de l'OMC.

Selon Cimabel, l'instauration d'emballages neutres est toutefois en contradiction avec la DPT :

- le ***plain packaging* ne se justifie pas sur la base de la santé publique** : il n'est pas efficace en Australie, et les emballages neutres ne produisent encore pour l'instant que des effets secondaires négatifs clairement démontrables ;
- le ***plain packaging* ne tient pas compte du niveau élevé de protection de la santé publique instauré par la DPT** : fort logiquement, il n'est pas possible d'évaluer la chose avant que la Belgique n'ait effectivement transposé la DPT revue et que ses effets aient été analysés. Par ailleurs, la Commission européenne s'attend à ce que les mesures de la DPT revue ne produisent réellement leurs effets que dans les cinq ans qui suivent la transposition.<sup>34</sup> Il est donc difficile de s'imaginer comment la Belgique pourrait répondre à cette condition ;
- le ***plain packaging* est en contradiction avec la « libre circulation des biens » conformément à l'Article 34 du TFUE** : les produits portant une marque de commerce qui sont produits et commercialisés légalement dans un État membre ne pourraient pas être importés et vendus dans un État membre où sont instaurés les emballages neutres ;
- le ***plain packaging* est contraire aux obligations de l'OMC** : le Honduras, l'Indonésie, la République dominicaine et Cuba ont introduit une action en justice contre la législation sur le *Plain packaging* en Australie devant l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Ces 4 membres de l'OMC sont d'avis que la législation sur le *plain packaging* est en contradiction avec plusieurs obligations de l'OMC (comme la propriété intellectuelle (TRIPS) et les barrières commerciales (TBT)). Un rapport définitif sur cette affaire n'est toujours pas publié par le groupe spécial de l'OMC.

**L'instauration du plain packaging n'est pas légale, au vu des prescriptions strictes qu'impose la DPT. Les effets de la DPT en matière de santé publique doivent d'abord être analysés avant de prendre de nouvelles mesures. Par ailleurs, la légalité de l'instauration des emballages neutres dans l'UE est sujette à discussion.**

<sup>32</sup> Philip Morris International, Press Releases: Philip Morris International Granted Right to Challenge EU's Tobacco Products Directive Before the Court of Justice of the European Union, 3 novembre 2014.

<sup>33</sup> La Directive 2014/40/UE en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE est parue le 29 avril 2014 dans le Journal officiel de l'Union européenne et est entrée en vigueur le 19 mai 2014.

<sup>34</sup> Commission européenne, Évaluation des effets de la DPT revue, SWD (2012), 452 (version définitive), p. 113.

## 7. Les emballages neutres sont incompatibles avec les législations nationale, européenne et internationale

---

L'adoption éventuelle par la Belgique du projet de loi instaurant le plain packaging constituerait une infraction au droit national, plus spécifiquement à la constitution belge et au droit des marques dans le Benelux, au droit européen et au droit international.

- Le plain packaging constitue en effet une entrave abusive à différents droits fondamentaux. Le plain packaging exclut l'utilisation de marques commerciales et constitue une expropriation des droits de propriété intellectuelle, ce qui peut uniquement être justifié si pareille législation était assortie d'une compensation adéquate pour les propriétaires de marque touchés. Ces droits fondamentaux sont définis dans le Traité européen des Droits de l'Homme (TEDM), la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne (Charte UE)<sup>35</sup> et la constitution belge. Dans le système juridique belge, des infractions du droit européen servent de base pour faire appel contre une loi nationale devant un tribunal national, en particulier la Cour constitutionnelle. Le droit international ratifié par la Belgique (y compris le droit européen) fait même partie intégrante du droit belge.
- Le *plain packaging* est contraire aux obligations contractées par la Belgique en vertu de certains traités internationaux, d'une part parce que le traité TRIP<sup>36</sup> dispose que *l'usage d'une marque de fabrique ou de commerce ne sera pas entravé d'une manière qui nuise à sa capacité de distinguer les produits ou les services d'une entreprise de ceux d'autres entreprises et, d'autre part, parce que le traité TBT<sup>37</sup> stipule que les Membres feront en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international.*
  - Si la Belgique instaurait le *plain packaging*, ceci conduirait plus que probablement – comme cela a été le cas pour la législation australienne sur le *plain packaging* – à des procédures de règlement des litiges de l'OMC contre la Belgique. En outre, la violation de ces traités internationaux peut affecter sérieusement la crédibilité de la Belgique sur le plan international. Cela met en doute l'intention de la Belgique de veiller à la protection de la propriété intellectuelle et à la réduction des barrières commerciales, conformément aux obligations internationales qui sont les siennes.

**L'instauration du *plain packaging* est en infraction avec l'usage des marques de commerce et constitue une expropriation des droits de propriété intellectuelle et une compensation adéquate pourrait y être opposée. Elle peut en outre donner lieu à des procédures de règlement des litiges.**

---

<sup>35</sup> L'instauration du plain packaging influence directement tant le droit européen que sa mise en application, y compris la Directive sur les marques et la DPT, ce qui signifie qu'elle peut être condamnée au titre des articles 51 et 52 de la Charte de l'UE (Voir CJCE, arrêt du 26 février 2013, affaire C-617/10, Åkerberg, paragraphes 16-23).

<sup>36</sup> Traité TRIP (ADPIC), article 20 [lien](#)

<sup>37</sup> Convention TBT (OTC), article 2 (2) [lien](#)

## 8. Des mesures alternatives impactantes sont déjà programmées

---

Des mesures très énergiques en matière de produits du tabac sont instaurées en Belgique depuis 2016. C'est ainsi que la Directive relative aux produits du tabac (DPT) revue est entrée en vigueur le 20 mai 2016 dans tous les États membres (ce qui harmonise les différentes législations des États membres de l'UE). Par ailleurs, une hausse substantielle des accises est intervenue dans le cadre du Tax Shift depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

La directive relative aux produits du tabac (DPT) comprend des modifications substantielles en matière de fabrication, de présentation et de vente de produits du tabac et produits apparentés, notamment pour réduire la consommation de tabac chez les jeunes. Les modifications suivantes sont en l'occurrence mises en œuvre :

38

- agrandissement des avertissements sanitaires (texte et illustration, tant pour les cigarettes que pour le tabac à rouler) qui couvrent jusqu'à 65% de la surface de l'avant et l'arrière de l'emballage. Qui plus est, ces avertissements sont placés sur le haut de l'emballage ;
- interdiction de saveurs « dominantes » ;
- les cigarettes mentholées, qui constituent une partie considérable du marché belge, soit un peu plus de 4 %, seront interdites à partir du 20 mai 2020 ;
- nouvelles quantités minimales, en d'autres termes au minimum 20 cigarettes par paquet et 30 grammes par paquet de tabac à rouler ;
- les caractéristiques et éléments figurant sur l'emballage continuent à être restreints. Certaines références à certaines caractéristiques sont par exemple interdites sur l'emballage ;
- un système de traçabilité *track & trace* qui permettra de vérifier l'origine et le mode de mise sur le marché de tout emballage de tabac ;
- un reporting renforcé de l'utilisation d'ingrédients et études scientifiques par l'industrie.

Dans le cadre du Tax Shift, le gouvernement belge a décidé que pendant les années à venir, des accises supplémentaires devraient être levées sur les produits du tabac.

Comparativement aux recettes de 2015, les recettes supplémentaires envisagées sur les produits du tabac en 2018 sont supérieures d'au moins 450 millions d'euros. Le ministre des Finances part ici du principe d'une augmentation inédite et exponentielle des accises fixes pour les cigarettes de +2,26 € en 2016, + 3,15 € en 2017 et +3,67 € en 2018. En ce qui concerne le tabac à rouler, le ministre prévoit une hausse des accises fixes de +7,2 € en 2016, +8,34 € en 2017 et de +10,31 € en 2018.

Cependant, les chiffres de 2016 et 2017 montrent que le gouvernement n'a pas atteint ces chiffres. En 2016, les recettes fiscales provenant des produits du tabac ont été inférieures de 151 millions d'euros aux prévisions initiales. En 2017, le résultat a été encore plus dramatique : en effet, les chiffres du ministère des Finances montrent que les recettes du tabac sont restées stables à 3,004 milliards d'euros, soit 345 millions d'euros de moins que prévu. En outre, les recettes du tabac en 2017 sont même inférieures de 83 millions d'euros à celles de 2016, malgré l'augmentation des accises au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

En outre, l'instauration d'un emballage neutre exercerait une pression supplémentaire sur les prix de vente des produits du tabac (en d'autres termes, il deviendrait le seul facteur de différenciation concurrentielle entre les fabricants de tabac). En conséquence, il est fort probable que les budgets prévus dans le Tax Shift ne seront pas atteints, puisque la majorité des recettes fiscales sur les produits du tabac dépendent du prix de vente en magasin (c'est-à-dire la TVA et les accises « ad valorem » ou proportionnelles).

Avec l'instauration des emballages neutres, ces résultats vont encore certainement se détériorer. La Directive européenne relative aux produits du tabac (DPT), qui va profondément modifier le commerce du tabac, vise une harmonisation poussée des différentes législations sur le tabac dans les États membres de l'UE. Si la

---

<sup>38</sup> Pour l'enveloppe complète des mesures, voir : Directive 2014/40/UE en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE parue le 29 avril 2014 dans le Journal officiel de l'Union européenne.

Belgique choisit d'aller plus loin que cette directive, elle ne va pas seulement à l'encontre de l'esprit de la DPT, mais elle met également en danger sa propre économie ouverte et sa réputation. De plus, la déclaration du gouvernement indique clairement qu'il n'y aura pas de « goldplating » (surréglementation nationale) dans la transposition des directives de l'UE, à moins qu'une dérogation au minimum requis par la norme européenne puisse renforcer notre compétitivité internationale sans allonger sensiblement la procédure de transposition. En instaurant un emballage neutre, le gouvernement serait en totale contradiction avec ses propres déclarations.

**Des mesures énergiques sont déjà programmées en matière de législation sur le tabac. L'instauration d'emballages neutres compromettrait le résultat escompté de ces mesures.**