8.2 Cadre légal en matière de tabac

Carine Mutatayi

Du fait de l'implication passée de l'État français en tant que fabricant et distributeur des produits du tabac et en raison des intérêts économiques en jeu, le législateur ne s'est emparé des préoccupations de santé publique générées par ce produit qu'à partir des années 1970.

À la suite d'une recommandation de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), en 1974, invitant les États à prendre des mesures législatives pour restreindre ou interdire la promotion du tabac, la première loi française relative à la lutte contre le tabagisme, dite loi « Veil », est votée le 9 juillet 1976. Elle régit la publicité des produits du tabac et instaure l'apposition d'un message sanitaire sur les emballages et le principe d'un usage restreint dans certains lieux publics. Mais cette loi est rapidement détournée par les fabricants, grâce à des stratégies promotionnelles

indirectes. Quinze ans plus tard, la loi du 10 janvier 1991 sur la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, dite loi « Évin », complétée par le décret du 29 mai 1992, consolide les objectifs de santé publique promus par la loi de 1976. Elle interdit notamment de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif – sauf où cela est explicitement autorisé –, elle régit la composition des produits du tabac et encadre leur publicité et leur fiscalité. Depuis, et plus particulièrement lors de la dernière décennie, le régime restrictif du commerce et de l'usage des produits du tabac s'est renforcé, notamment à l'égard des jeunes. Seul le domaine de la publicité a connu plusieurs assouplissements, à l'instar de ceux adoptés pour les boissons alcoolisées. Dans ce cadre, les associations de lutte contre le tabagisme sont très actives dans la poursuite des infractions en se constituant partie civile.

INTERDICTION DE FUMER GÉNÉRALISÉE DANS LES LIEUX PUBLICS

En 1991, la loi Évin ordonne une interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif mais prévoit l'aménagement d'espaces spécifiques où cette pratique est autorisée, sous réserve d'une indication explicite et de certaines conditions d'aération.

Aujourd'hui, l'interdiction de fumer s'applique à tous les lieux fermés et couverts accueillant du public : les lieux de travail, établissements scolaires, établissements de santé, transports en commun mais aussi les lieux de « convivialité », tels que les débits de boissons à consommer sur place permanents, les débits de tabac, les hôtels, restaurants, discothèques, casinos, etc. (décret dit « Bertrand » du 15 novembre 2006). L'interdit est étendu à toute l'enceinte des écoles, collèges et lycées (publics et privés), ainsi que des établissements destinés à l'accueil de mineurs, y compris dans les endroits ouverts tels que les cours. Des emplacements réservés aux fumeurs peuvent être installés dans ces espaces publics, à l'exception des lieux accueillant des mineurs et des établissements de santé.

Les infractions donnent lieu à des contraventions de 4^e classe pour les exploitants (de 135 euros d'amende forfaitaire à 750 euros d'amende pénale) et de 3^e classe pour les fumeurs (de 68 à 450 euros) (art.

R. 3512-1 et R. 3512-2 du Code de la santé publique [CSP]).

MESURES DE PROTECTION ÉLARGIES À L'ENSEMBLE DES MINEURS

En 2003, la France rejoint un petit nombre de pays de l'Union européenne (Autriche, Espagne, Irlande, Royaume-Uni) en interdisant la vente de tabac et de ses ingrédients aux mineurs de moins de 16 ans (loi du 31 juillet 2003 ; décret du 6 septembre 2004).

En 2010, la vente, la distribution ou l'offre à titre gratuit des produits du tabac (cigarettes, tabac à rouler, tabac à narguilé, cigares, etc.) ou de leurs ingrédients (papier, filtres, etc.) sont prohibées à l'égard de tout mineur (loi du 21 juillet 2009, dite « HPST », décret du 25 mai 2010, art. 3511-2-1 du CSP). Le vendeur peut exiger de l'acheteur qu'il établisse la preuve de sa majorité par la présentation d'un document officiel muni d'une photographie. Une affiche rappelant la réglementation doit être placée à la vue du public dans les débits et autres lieux de revente de tabac (arrêté du 27 janvier 2010).

Tout manquement est passible des amendes prévues pour les contraventions de 4^e classe (pouvant atteindre 750 euros), sauf si le contrevenant établit la preuve qu'il a été induit en erreur sur l'âge du mineur (art. R. 3512-1 du CSP).

RESTRICTIONS CROISSANTES DES RÈGLES DE MANUFACTURE ET DE COMMERCE

Le conditionnement et la composition des produits du tabac sont régulés, notamment les formes jugées les plus attrayantes pour les jeunes. Ainsi, la teneur maximale en goudron, fixée à 15 mg en 1991 par la loi Évin, n'a depuis cessé de diminuer : elle est aujourd'hui de 10 mg par cigarette. Elle est établie par arrêté du ministre de la Santé.

La vente, la distribution ou l'offre à titre gratuit de paquets de moins de 19 cigarettes – plus aisément cessibles aux jeunes – sont interdites depuis 2003 (loi du 31 juillet 2003). En 2009, l'interdit s'étend aux cigarettes aromatisées, dont la teneur en ingrédients sucrés ou acidulés excède les seuils fixés par décret (loi du 21 juillet 2009, dite « HPST »).

Le débitant de tabac est un préposé de l'État, qui l'autorise à vendre du tabac au détail. En France, les produits de tabac ne peuvent normalement être achetés qu'auprès de ce réseau des buralistes ou des revendeurs autorisés.

ACHATS TRANSFRONTALIERS LIMITÉS ET ACHATS À DISTANCE INTERDITS

Les prix de vente des produits du tabac sont variables selon les pays, ce qui peut inciter à en acheter à

l'étranger, pratique qui, en fonction des quantités en jeu et de sa vocation commerciale ou non, relève du simple « tourisme fiscal » ou du trafic. Aussi, les achats réalisés en dehors des débits de tabac et revendeurs autorisés en France sont strictement régulés. Un particulier peut acheter des produits du tabac dans un État membre de l'Union européenne (UE) et les rapporter en France, sans formalité douanière, s'ils sont destinés à l'usage personnel du voyageur et transportés par ses soins. Depuis mars 2013, les limites strictes en vigueur depuis 2006 ont été abolies car jugées non conformes au droit communautaire européen. Une instruction aux services douaniers prévoit néanmoins que toute personne important plus de 2 kg de tabac (soit plus de 10 cartouches de cigarettes) doit prouver qu'il s'agit de consommation personnelle. Dans le cas contraire le contrevenant encourt les sanctions prévues en matière de contrebande (voir ci-dessous). Les quantités cessibles dans les pays extracommunautaires et qui peuvent être importées en France sont davantage limitées : il s'agit, par exemple, d'une cartouche et demi de cigarettes par personne de plus de 17 ans.

Aux termes de la loi de finances rectificative pour 2009, la commercialisation à distance des tabacs manufacturés est interdite en France métropolitaine et d'outre-mer (art. 568 ter du CGI). L'achat de tabac par Internet ou autre réseau télématique (téléphone, fax, etc.)

est donc interdit quel que soit le lieu d'implantation du vendeur. En permettant à l'acheteur d'échapper à la fiscalité française, il constitue un délit de contrebande (si les produits ne passent pas par un bureau de douanes) ou d'importation sans déclaration (aux services des douanes) de « marchandises fortement taxées ».

La contrebande ou l'importation sans déclaration de « marchandises fortement taxées », quel que soit le moyen employé (achats à l'étranger, Internet, etc.), sont passibles de la confiscation du produit, des objets servant à masquer la fraude, des moyens de transport mais aussi des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de l'infraction. Elles sont punissables également d'une amende douanière d'une à deux fois la valeur de l'objet de fraude et d'une peine de 3 ans de prison (art. 414 du Code des douanes).

LEVIER FISCAL ET RÈGLES D'ÉTIQUETAGE AU SERVICE DE LA PRÉVENTION

La loi Évin a exclu le tabac de la liste des produits de consommation pris en compte dans le calcul de l'indice des prix, ce qui a permis une augmentation régulière de son coût, susceptible de freiner la consommation. Le prix de détail des produits du tabac est unique pour l'ensemble du territoire (hors Corse et DOM-COM, soumis à des régimes de taxation et de vente différents) et

est applicable après avoir été homologué par décret. Il est établi par les fabricants et les fournisseurs agréés, au-dessus du prix minimal fixé par l'État et qui ne peut être inférieur à la somme du prix de revient et de l'ensemble des taxes (TVA à 19,6 % et droits de consommation). Les recettes du droit de consommation sont reversées à différents attributaires de protection sociale, près de 65 % revenant au régime général de Sécurité sociale (art. 16 de la loi de financement pour la Sécurité sociale du 21 décembre 2011).

Outre l'interdiction de vente des paquets de moins de 19 cigarettes et des cigarettes aromatisées (voir ci-dessus), d'autres règles de conditionnement à visée préventive sont imposées. L'avertissement sanitaire « Fumer tue » ou « Fumer nuit gravement à votre santé et à celle de votre entourage » et la composition et la teneur moyenne en goudron, nicotine et monoxyde de carbone figurent obligatoirement sur les emballages et les paquets des produits du tabac (art. L. 3511-6 du CSP). Toutes les unités de conditionnement des produits du tabac doivent également comporter un message sanitaire sous forme d'une photographie couleur commentée, sur 40 % du verso, ainsi que le numéro court de la ligne Tabac Info Service (arrêté du 15 avril 2010). L'emballage des produits du tabac ne doit pas comporter de textes ou de signes figuratifs indiquant une nocivité moindre par rapport à d'autres produits du tabac.

TABAC ET PUBLICITÉ

La publicité, comme le parrainage en faveur du tabac, et la distribution gratuite ou à un prix promotionnel sont prohibées, sauf pour les enseignes des débits de tabac et les publications professionnelles ou exclusivement à disposition d'un public extracommunautaire (hors UE). La publicité indirecte par le biais d'un produit rappelant par son aspect le tabac ou un de ses ingrédients est également proscrite (art. L3511-4 du CSP).

La loi du 27 janvier 1993 autorise la retransmission par les chaînes de télévision françaises des compétitions de sports mécaniques qui se déroulent dans des pays où la publicité pour le tabac est légale.

Les infractions relatives à la publicité ou la propagande sont punies d'une amende de 100 000 euros, qui peut être portée à 50 % du montant des dépenses consacrées à l'opération illégale (art. L3512-2 du CSP). Le Plan cancer 2009-2013 [163] vise à mettre fin, par voie législative, à la publicité en faveur du tabac sur les lieux de vente et lors des retransmissions télévisées de sports mécaniques.

PRISE EN CHARGE ET AUTRES RÉPONSES PUBLIQUES

Les produits de sevrage tabagique font l'objet d'une autorisation de mise sur le marché ou AMM

(art. L. 5121-8 du CSP). Afin d'accompagner l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif, les substituts nicotiniques sont désormais inscrits sur la liste des spécialités pharmaceutiques remboursables. Ils ouvrent droit à un remboursement forfaitaire par l'Assurance maladie, sur prescription médicale établie par un médecin ou une sage-femme, à hauteur de 50 euros par bénéficiaire et par année civile et de 150 euros pour les femmes enceintes (circulaire du 29 novembre 2006). En mars 2013, aucune cigarette électronique ne dispose d'une AMM en France. De ce fait, aucune ne donne lieu à un remboursement par l'Assurance maladie (voir encadré dans chapitre 9.10).

En 2003, dans le cadre de la mission d'éducation pour la santé de l'Éducation nationale, la sensibilisation au risque tabagique devient obligatoire dans les classes de l'enseignement primaire et secondaire (loi du 31 juillet 2003, art. L. 3511-9 du CSP).

Le Plan cancer 2009-2013 vise à réduire l'attractivité des produits du tabac et à assurer l'effectivité des mesures de protection des mineurs face au tabac posées par la loi HPST.

MOBILISATION DES INSTANCES INTERNATIONALES

L'action de l'Union européenne en faveur de la lutte mondiale contre le tabagisme repose sur deux textes

législatifs : la directive 2001/37 du 5 juin 2001 sur les produits du tabac, régissant leur composition, et la directive 2003/33 du 26 mai 2003 sur la publicité en faveur des produits du tabac. La législation française s'aligne sur ces dispositions européennes.

En 2003, l'UE et ses États membres (hormis la République tchèque et l'Italie) signent la convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT) de l'OMS du 21 mai 2003. Ce texte, premier traité international en matière de santé, fournit un cadre pour des mesures de lutte antitabac de plus en plus strictes. En juillet 2008, l'organe intergouvernemental de négociation, institué par les signataires du traité (la Conférence des parties), se lance dans l'élaboration d'un protocole de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac. Le 12 novembre 2012, le protocole est adopté à la 5^e ses-

sion de la Conférence des parties. Il fixe les règles de la lutte contre le commerce illicite par le biais du contrôle de la chaîne logistique dans le cadre de la coopération internationale. Le protocole, ouvert à la signature depuis le 10 janvier 2013, engage les pays signataires à instaurer, comme mesure centrale, un système mondial de suivi et de traçabilité pour réduire le commerce illicite des produits du tabac.

Repères méthodologiques

Base législative OFDT-MILDT.

Pour toutes les références législatives, se référer à l'annexe correspondante.