

Briefing 2 :
Adoption des directives pour la mise en œuvre de l'Article 5.3
(Politiques de protection de la santé publique concernant la
lutte antitabac contre les intérêts commerciaux et autres
intérêts de l'industrie du tabac)

Troisième session de la Conférence des Parties à la
Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac
17 au 22 novembre 2008, Durban, Afrique du Sud

Recommandation

L'Alliance pour la Convention-cadre considère qu'il y a un besoin urgent d'avoir des directives efficaces pour la mise en œuvre de l'Article 5.3 (politiques de protection de la santé publique concernant la lutte antitabac contre les intérêts commerciaux et autres intérêts de l'industrie du tabac) et recommande que la troisième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac examine la version préliminaire des directives (Document CCLAT/COP/3/5) afin d'adopter les directives qui établissent une direction ferme et claire aux Parties en mettant en œuvre cet Article capital.

Historique

L'industrie du tabac est le seul grand obstacle à la mise en œuvre efficace de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT). Les intérêts de l'industrie du tabac sont en conflit direct avec les buts de la lutte antitabac et l'objectif de la CCLAT, tel que présenté sous l'Article 3, 'pour protéger les générations présentes et futures contre les conséquences sanitaires, sociales, environnementales et économiques dévastatrices de la consommation du tabac et de l'exposition à la fumée du tabac'. Le conflit entre les intérêts de l'industrie du tabac et l'objectif de la lutte antitabac est fondamental et irréconciliable : tandis que l'industrie du tabac cherche à maximiser la consommation de ses produits en soi mortels, la lutte antitabac vise à protéger et à favoriser la santé publique en réduisant la consommation du tabac et l'exposition à la fumée du tabac.

En vertu de l'Article 5.3, les Parties de la CCLAT conviennent que : ' en organisant et en mettant en œuvre leurs politiques de santé publique concernant la lutte antitabac, [elles] œuvreront pour protéger ces politiques contre les intérêts commerciaux et autres intérêts de l'industrie du tabac '. La

mise en œuvre efficace de l'Article 5.3 est capitale pour la réussite de la Convention dans l'ensemble. L'industrie du tabac fait, et s'est évertué à le faire, tout ce qu'elle peut pour miner la lutte antitabac, en déployant d'importantes ressources pour bloquer, freiner et affaiblir l'organisation et la mise en œuvre des politiques de lutte antitabac, souvent par des moyens calculés, dérobés et frauduleux.¹ Nous arrivons maintenant à une étape importante pour la mise en œuvre de la CCLAT par les Parties et l'industrie du tabac travaille activement pour empêcher la mise en œuvre efficace de toutes les mesures clés pour lesquelles les Parties se sont engagées dans le cadre de la Convention.²

Le besoin de directives pour aider les Parties à mettre en œuvre l'Article 5.3 a été identifié par la Conférence des Parties (CDP) à sa première session (CDP-1), où les Parties ont reconnu 'la nécessité de s'attaquer aux questions liées à l'Article 5.3' à travers l'élaboration de directives pour sa mise en œuvre.³ À sa deuxième session (CDP-2), la CDP a décidé d'établir un groupe de travail pour rédiger des directives et pour présenter, si possible, une version préliminaire des directives à la troisième session de la CDP (CDP-3).⁴ Le groupe de travail a présenté une version préliminaire des directives (Document A/CCLAT/COP/3/5).

La version préliminaire des directives

L'Alliance pour la Convention-cadre (FCA) considère, tandis que la version préliminaire des directives rédigée par le groupe de travail est louable à plusieurs égards, elle doit être examinée afin de s'assurer que la CDP-3 adopte des directives qui donneront une direction claire et ferme aux Parties, en mettant en œuvre l'engagement capital qu'elles ont pris en vertu de l'Article 5.3.

La FCA a préparé des commentaires détaillés et des textes de recommandation pour aider la CDP à examiner la version préliminaire des directives. Ceux-ci sont présentés dans le document 'Commentaires sur la version préliminaire des directives pour la mise en œuvre de l'Article 5.3 de la

¹ Voir, en général, le comité d'experts de l'Organisation mondiale de la santé sur les documents de l'industrie du tabac, *Stratégies des entreprises du tabac pour miner les activités de lutte antitabac à l'Organisation mondiale de la santé* (2000), disponible à www.who.int/tobacco/en/who_inquiry.pdf; Organisation mondiale de la santé, *Industrie du tabac et responsabilité sociale de l'entreprise... une contradiction inhérente* (2004), disponible à http://www.who.int/tobacco/communications/CSR_report.pdf; Organisation panaméricaine de la santé, *Bénéfice au détriment de la Personne, activités de l'industrie du tabac pour promouvoir la cigarette et pour miner la santé publique en Amérique latine et dans les Caraïbes* (2002), disponible à http://www.paho.org/English/DD/PUB/profits_over_people.pdf; Y Salooje et E Dagli, « Tactiques de l'industrie du tabac pour résister à la politique de santé publique » (2000) 78 (7) *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé*, disponible à <http://www.scielo.br/pdf/bwho/v78n7/v78n7a07.pdf>

² Voir, par exemple, S Albuja et D Daynard, « La CCLAT et l'adoption de politiques nationales de lutte antitabac : l'expérience équatorienne », *Lutte antitabac* (en cours d'impression).

³ « Élaboration des directives pour la mise en œuvre de la Convention » (Organisation mondiale de la santé, Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS sur la lutte antitabac, première session, décision CCLAT/CDP1 (15)).

⁴ « Élaboration des directives pour la mise en œuvre des Articles 5.3, 9 et 10, 11, 12 et 14 » (Organisation mondiale de la santé, Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS sur la lutte antitabac, deuxième session, décision CCLAT/CDP2 (14)).

Convention pour les politiques de protection de la santé publique concernant la lutte antitabac contre les intérêts commerciaux et autres intérêts de l'industrie du tabac (Document CCLAT/COP/3/5) ; disponible à www.fctc.org ('Commentaires de la FCA'). Ce briefing de principe donne un bref aperçu de la position de la FCA, en soulignant les principaux aspects de la version préliminaire des directives que la FCA considère méritent d'être renforcés et/ou clarifiés, et en reprenant les principaux éléments que la FCA estime devraient être inclus dans les directives.

Principaux aspects qui méritent d'être renforcés et/ou clarifiés

Les principaux aspects de la version préliminaire des directives qui, selon la FCA, méritent d'être renforcés et/ou clarifiés sont comme suit :

Vocabulaire approprié

La FCA considère qu'un certain nombre de sections de la version préliminaire des directives sont exprimés de manière inappropriée, compromettant l'efficacité des directives émises. Deux sections importantes du texte dans lesquelles des mots inadéquats sont employés sont les suivantes :

- Le paragraphe 8 se rapporte aux mesures de lutte antitabac qu'il est 'recommandé' aux Parties à la de mettre en œuvre, et déclare que la version préliminaire des directives 'vise à se protéger contre l'interférence illégale ou non-éthique' de l'industrie du tabac et de ceux qui œuvrent pour promouvoir ses intérêts.

Les mesures désignées sous le terme 'recommandées' sont, en fait, légalement *requises* d'être mises en œuvre par les Parties à la CCLAT. La FCA considère qu'il serait inadéquat que les directives pour la mise en œuvre de la CCLAT suggèrent que les Parties soient simplement *recommandés* de mettre en œuvre des mesures qu'elles se sont engagées à mettre en œuvre aux termes du traité, et suggère que le mot 'recommandé' soit remplacé par le mot 'exigé'.

Les mots 'illégal ou non-éthique' pourraient suggérer qu'il y ait certaines formes d'interférence de l'industrie du tabac qui sont morales et/ou légales et qui seraient permises. L'Article 5.3 exige des Parties qu'elles protègent leurs politiques de lutte antitabac contre *toute* interférence de l'industrie du tabac. La FCA considère que l'utilisation des termes potentiellement limitatifs 'illégal ou non-éthique' dans les directives pour la mise en œuvre de l'Article 5.3 est inadéquat, en particulier vu la nature non-éthique des activités de l'industrie du tabac. Toute interférence de l'industrie est non-éthique, et toute interférence de l'industrie est couverte par l'exigence de se protéger en vertu de l'Article 5.3.

- Le Principe de base 1 déclare que : 'Les produits du tabac sont légaux mais mortels'. La FCA considère que ceci ne peut pas, en fait, être

considéré comme un 'principe de base'. Le texte sous-jacent à ce 'principe de base' (paragraphe 10) reconnaît qu'il y a un conflit d'intérêt 'fondamental' et 'irréconciliable' entre les intérêts de l'industrie du tabac et la politique de santé publique'. La FCA considère que cette reconnaissance devrait être incluse dans le principe de base 1. Pour la FCA, c'est un amendement extrêmement important à apporter à la version préliminaire des directives. Le principe de base 1 des directives pour la mise en œuvre de l'Article 5.3 doit traduire fermement et clairement le conflit fondamental et irréconciliable entre les intérêts de l'industrie du tabac et la politique de santé publique. Le fait que les produits du tabac soient légalement disponibles pour la vente aux adultes dans la plupart des juridictions des Parties n'est pas approprié dans le cadre de ce conflit, et ne devrait pas être mentionné dans les principes de base.

Interactions avec l'industrie du tabac

La Recommandation 2 de la version préliminaire des directives fournit des directives capitales sur des interactions avec l'industrie du tabac, déclarant que les Parties devraient : 'établir des mesures pour limiter les interactions avec l'industrie du tabac et assurer la transparence des interactions qui pourraient se produire'. Puisque les interactions avec l'industrie du tabac présentent des occasions pour l'industrie d'interférer dans l'organisation et la mise en œuvre des politiques de lutte antitabac, cette recommandation est d'importance fondamentale pour la mise en œuvre de l'Article 5.3. La FCA considère qu'il est capital que les directives fournissent une direction ferme et claire sur les deux éléments de la recommandation : limiter les interactions avec l'industrie du tabac ; et assurer la transparence de toutes interactions qui pourraient se produire.

Limitation des interactions

La FCA considère que les paragraphe 16 et 17 et les Recommandations 2.1-2.4 de la version préliminaire des directives nécessitent une révision, comme présenté dans les Commentaires de la FCA, pour s'assurer de directives fermes et claires sur la limitation des interactions avec l'industrie du tabac. Le paragraphe 16 fait une recommandation importante, soit : 'Pour prévenir toute interférence avec les politiques de santé publique concernant la lutte antitabac, les gouvernements ne devraient avoir des interactions avec l'industrie du tabac uniquement si cela s'avère nécessaire...'. Cependant, cette recommandation est qualifiée par les mots 'en conformité avec le principe de bonne gouvernance'. Les 'règles de bonne gouvernance' sont alors mentionnées encore à la recommandation 2.2 et 'les règles de bonne gouvernance' à la recommandation 2.3. La FCA considère le terme 'bonne gouvernance' comme étant vague et potentiellement limitatif. La "bonne gouvernance" a une signification différente dans des endroits et contextes différents, ce qui veut dire qu'il ne peut pas fournir des directives claires aux Parties, et souvent suggère la participation active des 'acteurs' dans le développement et la mise en œuvre des politiques. Tandis qu'une

participation active des 'acteurs' est appropriée dans de nombreux contextes, il n'est pas approprié en traitant de l'industrie du tabac, dû au conflit fondamental et irréconciliable entre les intérêts de l'industrie et les objectifs de la lutte antitabac.

La FCA considère que les directives devraient clairement recommander que : *les Parties ne devraient avoir d'interaction avec l'industrie du tabac uniquement quand, et autant que possible, cela s'avère strictement nécessaire pour leur permettre de réguler efficacement l'industrie du tabac et les produits du tabac.*

Assurer la transparence de toutes interactions rendues nécessaires

La FCA considère que le paragraphe 17 et les Recommandations 2.1-2.3 de la version préliminaire des directives demandent une révision, comme présenté dans les Commentaires de la FCA, pour établir des directives fermes et claires pour assurer la transparence de toutes les interactions rendues nécessaires avec l'industrie du tabac. Ce deuxième élément important de la recommandation 2 est également identifié dans le principe de base 2 – 'en traitant avec l'industrie du tabac ou ceux qui œuvrent pour ses intérêts, les Parties devraient être responsables et transparentes' - et sous le paragraphe 11 – 'les Parties devraient s'assurer que n'importe quel engagement pris avec l'industrie du tabac sur des sujets liés à la lutte antitabac ou à la santé publique soit responsable et transparent'. La FCA considère que les recommandations 2.1, 2.2 et 2.3 ne donnent pas de directives suffisamment claires dont les Parties ont besoin pour assurer la transparence des interactions avec l'industrie. Les recommandations sont vaguement exprimées, avec des références 'règles de transparence établies', 'sur demande' 'règles de bonne gouvernance existantes', 'consultation publique' et 'règles de gouvernance existantes et strictes'.

La FCA considère que les directives devraient clairement recommander que : *Là où les interactions avec l'industrie du tabac deviennent nécessaires, les Parties devraient s'assurer que ces interactions sont menées de manière transparente. Dans la mesure du possible, les interactions devraient avoir lieu en public, par exemple à travers des auditions publiques. Là où cela n'est pas possible, ces interactions devraient être notifiées au public, des archives des interactions conservées, et ces archives devraient être rendues publiques rapidement.*

Conflits d'intérêt de la part des institutions gouvernementales

La nécessité d'éviter des conflits d'intérêt pour des institutions gouvernementales est identifiée sous le paragraphe 20 de la version préliminaire des directives. Cependant, la Recommandation 4 et le paragraphe 19 se réfère seulement aux conflits d'intérêt pour des membres du gouvernement et des fonctionnaires. Comme les institutions gouvernementales peuvent avoir des conflits d'intérêt sans qu'aucun membre du gouvernement ou fonctionnaire ait quelque conflit d'intérêt personnel, individuellement, la FCA considère qu'il est important que les institutions

gouvernementales soient spécifiquement incluses sous la recommandation 4 et sous le paragraphe 19.

Recrutement des personnes qui ont travaillé dans l'industrie du tabac

Sous la Recommandation 4.4, la FCA considère que la phrase 'Cette recommandation devrait également s'appliquer dans le sens inverse' ne donne pas de directives utiles. La recommandation 4.4 traite des circonstances dans lesquelles un fonctionnaire a l'intention de quitter un poste dans lequel il ou elle aurait eu un rôle dans l'organisation ou la mise en œuvre de politiques de santé publique liées à la lutte antitabac et de s'engager dans une activité professionnelle avec une entité de l'industrie du tabac. Il recommande que l'institution publique concernée ait le droit d'interdire un tel mouvement ou de donner son approbation sujette à conditions. La FCA comprend l'intention de la phrase 'Cette recommandation devrait également s'appliquer dans le sens inverse' de recommander que là où une personne qui a été engagée dans une activité professionnelle avec une entité de l'industrie du tabac a l'intention d'occuper un poste au gouvernement, lié à l'organisation ou à la mise en œuvre des politiques de santé publique concernant la lutte antitabac, le gouvernement a le droit d'interdire un tel mouvement ou de donner son approbation sujet à conditions. Littéralement, cependant, les mots utilisés recommanderaient qu'une Partie exige qu'une personne souhaitant passer de l'industrie du tabac au gouvernement devrait en informer *l'industrie du tabac* de son intention, donnant à l'industrie du tabac l'occasion d'interdire le mouvement souhaité ou d'imposer des conditions au mouvement souhaité. Ce n'est clairement pas l'intention de cette recommandation.

La FCA considère que la phrase 'Cette recommandation devrait également s'appliquer dans le sens inverse' devrait être supprimée et remplacée par une recommandation distincte et additionnelle, à savoir : *Les Parties devraient exiger des candidats à des postes dans la fonction publique liés à l'organisation ou la mise en œuvre des politiques de santé publique concernant la lutte antitabac qu'ils ou elles les informent de toute activité professionnelle précédente avec toute entité de l'industrie du tabac, à but lucratif ou pas. Les Parties ne devraient pas nommer à un poste lié à l'organisation ou la mise en œuvre des politiques de santé publique concernant la lutte antitabac une personne qui s'est engagé dans une activité professionnelle avec n'importe quelle entité de l'industrie du tabac durant les cinq années précédentes.*

Contributions de l'industrie du tabac aux institutions gouvernementales

La FCA considère que la Recommandation 4.8 de la version préliminaire des directives, qui s'applique à l'acceptation de paiements, cadeaux ou services de l'industrie du tabac par les officiels ou fonctionnaires gouvernementaux ou quasi-gouvernementaux, et qui est d'importance capitale pour éviter des conflits d'intérêt, devrait également s'appliquer aux contributions aux

institutions gouvernementales ou quasi-gouvernementales elles-mêmes, à l'exception des paiements légalement exigés tels que les impôts, les redevances et les pénalités.

Activités de 'responsabilité sociale de l'entreprise' dans l'industrie du tabac

La version préliminaire des directives reconnaît à juste titre sous le paragraphe 23 que la 'responsabilité sociale de l'entreprise' de l'industrie du tabac est 'une stratégie de marketing et de relations publiques qui fait partie de la définition de la Convention sur la publicité, la promotion et le parrainage'. La version préliminaire des directives sur l'Article 13 (publicité, promotion et parrainage du tabac) contient des recommandations concernant la 'responsabilité sociale de l'entreprise' dans le contexte de l'obligation spécifique et clairement défini des Parties en vertu de l'Article 13 à adopter une interdiction complète de la toute publicité, promotion et parrainage du tabac (à moins que leur constitution ou principes constitutionnels ne leur empêche de le faire, dans lequel cas l'obligation demeure d'appliquer des restrictions sur toute publicité, promotion et parrainage du tabac). La FCA considère qu'il est important que la recommandation 6 et les recommandations 6.1-6.3 reflète la teneur de l'Article 13 et la version préliminaire des directives sur l'Article 13, et reconnaisse explicitement que toutes activités de 'responsabilité sociale de l'entreprise' dans l'industrie du tabac qui ont lieu n'aient pas été interdites, ou pas encore été interdites, en vertu de l'Article 13.

Incitations, privilèges et avantages aux entités de l'industrie du tabac

La FCA considère que les mots 'traitements privilégiés' sous la Recommandation 7 de la version préliminaire des directives devraient être remplacés par la définition plus large des mots '*incitations, privilèges ou avantages*' utilisés sous la recommandation 7.1. La FCA note que cette définition plus large est plus conforme au principe de base 4.

Application

Le Paragraphe 28 de la version préliminaire des directives recommande que les Parties aient des mécanismes d'application qui leur permettent de respecter leurs engagements en vertu de l'Article 5.3. La FCA considère qu'il est important qu'une recommandation soit incluse à l'effet que : *Les Parties devraient introduire et appliquer des sanctions criminelles, civiles et/ou administratives, qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives pour soutenir les lois et règlements mettant en œuvre l'Article 5.3.*

Éléments principaux

La FCA considère les principes de base suivants et les recommandations principales comme les principaux éléments pour inclusion dans les directives révisées. Les directives détaillées que la FCA considère devraient être fournies aux Parties pour mettre en œuvre ces principes et recommandations principaux, y compris les amendements suggérés au texte préliminaire et les sections du texte que la FCA considère devraient être adoptés sans changement, sont présentés dans les Commentaires de la FCA.

Principes de base

Principe 1: Il y a un conflit fondamental et irréconciliable entre les intérêts de l'industrie du tabac et la politique de santé publique.

Principe 2: Les Parties, en traitant avec l'industrie du tabac ou ceux qui œuvrent pour ses intérêts, devraient être responsables et transparentes.

Principe 3: Les Parties devraient exiger que l'industrie et ceux qui œuvrent pour ses intérêts opèrent et agissent de manière responsable et transparente.

Principe 4: Puisque leurs produits sont mortels, on ne devrait pas accorder aux entités de l'industrie du tabac des incitations pour créer ou opérer leurs entreprises.

Recommandations

(1) Sensibiliser les gens autour de la nature à provoquer une dépendance et nocive des produits du tabac et autour de l'interférence de l'industrie du tabac dans les politiques de lutte antitabac des Parties.

(2) Établir des mesures pour limiter les interactions avec l'industrie du tabac et assurer la transparence des interactions qui viendraient à se produire.

(3) Rejeter tout partenariat et accords non contractuels ou non-applicables avec l'industrie du tabac et les codes de conduite volontaires de l'industrie du tabac.

(4) Éviter les conflits d'intérêt pour les institutions gouvernementales, membres de gouvernement et les fonctionnaires.

(5) Exiger de l'industrie du tabac qu'elle fournisse des informations complètes et précises sur ses activités.

(6) Dénormer toutes activités de 'responsabilité sociale de l'entreprise' dans l'industrie du tabac, non interdites ou pas encore interdites en vertu de l'Article 13 (publicité, promotion et parrainage du tabac).

(7) Ne pas offrir d'incitations, de privilèges ou d'avantages aux entités de l'industrie du tabac.

(8) Traiter les entités de l'industrie du tabac appartenant à l'Etat comme n'importe quelle autre entité de l'industrie du tabac.