

Document d'information : élaboration de recommandations relatives aux moyens adéquats à mettre en œuvre afin de simplifier l'application de l'article 19 (Responsabilité)

Quatrième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, 15-20 novembre 2010, Punta del Este, Uruguay

Recommandation

La quatrième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac devrait demander au Secrétariat de la Convention de rédiger, sous la supervision du Bureau et avec l'aide des autorités compétentes de l'OMS, notamment de l'Initiative pour un monde sans tabac (TFI), mais aussi des Parties particulièrement concernées par ce problème et des organisations non gouvernementales et intergouvernementales expertes en la matière, un rapport visant à faciliter l'application de l'article 19 (Responsabilité) comprenant les éléments suivants :

- une analyse globale des expériences adéquates concernant les actions en justice menées contre l'industrie du tabac ou d'autres procédures judiciaires intentées dans le cadre de la lutte antitabac ;
- un récapitulatif des défis relevés afin de mener de telles actions en justice à leur terme, notamment les obstacles à la déposition de tels recours devant les tribunaux, et un résumé des mesures mises en place permettant de résoudre ces problèmes ;
- une série de recommandations, basée sur l'analyse globale et le récapitulatif susmentionnés, qui tient compte des résultats obtenus lors des forums internationaux appropriés et qui propose des solutions adéquates auxquelles la Conférence des Parties doit avoir recours pour soutenir les Parties dans leurs activités judiciaires et autres, conformément à l'article 19,

et de soumettre ce rapport à la Conférence des Parties lors de sa cinquième session à des fins d'étude.

Contexte

Les Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT) considèrent ce qui suit comme le principe directeur qui leur permettra d'atteindre l'objectif de la Convention : « les questions relatives à la responsabilité, telles que déterminées par chaque Partie dans les limites de sa compétence, sont un élément important d'une lutte antitabac globale » (article 4.5). La responsabilité consiste à s'acquitter des obligations juridiques, qu'elles soient imposées par un État dans le cadre de sa législation ou de sa réglementation (prévoyant des sanctions pénales ou administratives en cas de violation) ou qu'il s'agisse d'obligations envers des individus ou des groupes, comme des principes de négligence. La gestion efficace des problèmes de responsabilité est une condition sine qua non de la réussite des mesures réglementaires de lutte antitabac que les Parties ont convenu de mettre en œuvre dans le cadre de la CCLAT. En outre, elle constitue une véritable stratégie, fondamentale dans la lutte antitabac.

Dans le cadre de cette dernière, les Parties à la CCLAT acceptent d'envisager tout recours juridique nécessaire ou d'appliquer leur législation en vigueur le cas échéant, afin de traiter les problèmes de responsabilité civile ou pénale et de déterminer les indemnités requises, conformément à l'article 19.1. Par ailleurs, les Parties s'accordent à collaborer en échangeant des informations à l'aide de rapports soumis lors de la Conférence des Parties (COP) comprenant des informations sur la législation, les réglementations et la jurisprudence appropriée mais aussi des données sur les

conséquences sanitaires du tabagisme et de l'exposition à la fumée du tabac (article 19.2). Les Parties conviennent également de s'accorder une assistance mutuelle au cours des éventuelles procédures judiciaires relatives aux problèmes de responsabilité civile et pénale menées dans le cadre de la Convention, conformément aux pratiques juridiques, aux politiques et aux législations nationales concernées mais aussi aux traités existants applicables (article 19.3).

L'article 19 reconnaît l'importance de tous les types de responsabilités, y compris la responsabilité civile et pénale. Il est également essentiel d'instaurer une coopération entre Parties dans le cadre de procédures judiciaires spécifiques et, plus généralement, une coopération qui vise à faciliter l'échange des informations pertinentes. L'article 19 constitue une disposition transversale de la CCLAT, dont la mise en œuvre optimisera l'efficacité de l'application d'autres articles, et permettra d'instaurer une véritable stratégie fondamentale de lutte antitabac.

Les principales dispositions de la CCLAT, dont l'article 8 (Protection contre l'exposition à la fumée du tabac), l'article 11 (Conditionnement et étiquetage des produits du tabac), l'article 13 (Publicité en faveur du tabac, promotion et parrainage) et l'article 15 (Commerce illicite des produits du tabac), imposent aux Parties de mettre en place des mesures réglementaires « efficaces » dans le cadre de la lutte antitabac. Pour garantir leur « efficacité », ces dernières ne doivent pas se contenter de coucher sur le papier des recommandations. Elles doivent garantir leur application, définir des obligations juridiques, en dissuader le non-respect et condamner les responsables d'éventuels cas de violation. Les lignes directrices adoptées par la COP reconnaissent l'importance de telles mesures qui visent à aider les Parties à se conformer à leurs obligations, conformément aux principales dispositions de la Convention, notamment les articles 8, 11 et 13.

Par ailleurs, outre l'application des législations de lutte antitabac, les actions en justice engagées par les Parties, des personnes ou des entités privées, pointent du doigt les responsabilités mises en cause lors de procédures judiciaires et ceci peut potentiellement réduire de manière significative les effets dévastateurs des produits du tabac sur la santé publique. En effet, les procès intentés contre les fabricants de tabac pour les dommages causés par leurs produits, y compris l'implication des produits, l'imputation des frais médicaux et les problèmes de respects des droits, peuvent avoir des résultats positifs, et notamment :

- dissuader les pratiques malhonnêtes augmentant les problèmes de responsabilité (décourager les irresponsabilités civiles intentionnelles est l'un des objectifs d'un système judiciaire civil) ;
- indemniser les parties victimes, à savoir les fumeurs, les non-fumeurs ayant souffert de l'exposition à la fumée du tabac, leurs familles, les systèmes de soins de santé, et la société civile ;
- obliger les fabricants de tabac à augmenter leurs prix pour couvrir les coûts au titre du dédommagement de leur responsabilité avérée ou potentielle (une hausse des prix des produits du tabac engendre une baisse de la consommation, notamment chez les jeunes davantage sensibles à ces mesures que les adultes) ;
- éduquer le public sur les effets de la consommation du tabac sur la santé (les procédures judiciaires ont tendance à susciter une large couverture médiatique) ;
- divulguer les pratiques répréhensibles et répétées de l'industrie du tabac afin d'en révéler les véritables intentions.

Il est parfois difficile d'intenter un procès afin d'établir les responsabilités, notamment lorsque la partie en défense dispose de nombreuses ressources pour se battre sur le plan juridique. C'est le cas, certes extrême mais universellement reconnu, de l'industrie du tabac, dont la présence et les ressources internationales dépassent largement les moyens dont disposent bien des Etats. Par conséquent, les Parties doivent parfois demander une aide internationale afin de garantir l'efficacité de leurs activités judiciaires et autres, conformément à l'article 19. Ce besoin est reconnu par l'article 19.5, dans le cadre duquel les Parties conviennent de ce qui suit :

« La Conférence des Parties peut envisager, si possible, dans une phase initiale, compte tenu des travaux en cours dans les instances internationales compétentes, des questions liées à la responsabilité, y compris des approches internationales appropriées de ces questions et des moyens appropriés pour aider les Parties, à leur demande, dans leurs activités législatives et autres, conformément au présent article. »

Ainsi, une Partie a demandé à la Conférence des Parties lors de sa quatrième session (COP 4) de prendre en compte l'article 19 et le Secrétariat a rédigé un rapport visant à simplifier cette démarche (document FCTC/COP/4/13).

Nécessité d'agir

Le rapport du Secrétariat sur l'application de l'article 19 propose la mise en place, dans le monde entier, d'approches relatives à la responsabilité en matière de législation internationale sur l'environnement et résume les avancées réalisées, telles qu'elles sont décrites dans les rapports des Parties sur la mise en œuvre de la Convention. Ce rapport indique clairement que d'importants efforts doivent encore être consentis afin d'assurer l'application efficace de l'article 19. En effet, il explique que « l'article 19 est l'un des rares articles de la Convention pour lequel, globalement, on ne constate pas de progrès notable sur les deux cycles de notification (rapports sur deux ans et sur cinq ans) ». La majorité des Parties signale qu'elle n'a pas mis en place de dispositions visant à traiter les problèmes de responsabilité pénale et civile dans le cadre de la lutte antitabac, qu'elle n'a pas déposé devant leur juridiction de recours en justice approprié et qu'elle n'a pris aucune mesure afin d'obliger l'industrie du tabac à rembourser les frais médicaux, sociaux ou autres générés par le tabagisme.

L'Alliance pour la Convention-cadre (FCA) estime que la COP 4 doit agir pour aider les Parties à appliquer de manière efficace l'article 19. Afin qu'elle définisse facilement les moyens adéquats en la matière, la Conférence des Parties doit demander la rédaction d'un rapport détaillé qui sera présenté lors de sa cinquième session (COP-5). Ce rapport devra être rédigé par le Secrétariat de la Convention, sous la supervision du Bureau et avec l'aide des autorités compétentes de l'OMS, notamment l'Initiative pour un monde sans tabac (TFI), mais aussi des Parties particulièrement concernées par ce problème, des organisations non gouvernementales et intergouvernementales expertes en la matière. En outre il devra inclure les éléments suivants :

- une analyse globale des expériences appropriées concernant les actions menées en justice contre l'industrie du tabac ou d'autres procédures judiciaires intentées dans le cadre de la lutte antitabac, y compris les procédures pénales et civiles mais aussi les recours déposés par des gouvernements et des personnes ou entités privées ;
- un récapitulatif des défis relevés afin de mener de telles actions en justice à leur terme, notamment les obstacles à la déposition de tels recours devant les tribunaux, et un résumé de toutes les mesures mises en place permettant de résoudre ces problèmes ;
- des recommandations, fondées sur l'analyse globale et le récapitulatif susmentionnés, qui tiennent compte des résultats obtenus lors des forums internationaux adaptés et qui proposent des solutions adéquates auxquelles la Conférence des Parties doit avoir recours pour soutenir les Parties dans leurs activités juridiques et autres, conformément à l'article 19, notamment les mesures qui promeuvent et simplifient l'échange d'informations et de compétences techniques et juridiques.