

**CONFÉRENCE DES PARTIES À
LA CONVENTION-CADRE DE L'OMS
POUR LA LUTTE ANTITABAC**

Dixième session
Panama (Panama), 20-25 novembre 2023
Point 6.5 de l'ordre du jour provisoire

FCTC/COP/10/12
19 mai 2023

Application de l'article 19 de la Convention-cadre de l'OMS : Responsabilité

Rapport du Secrétariat de la Convention

Objet du document

Le présent rapport donne un aperçu des activités entreprises par la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (Convention-cadre de l'OMS) en relation avec l'article 19 (Responsabilité) de la Convention-cadre de l'OMS et propose des éléments à prendre en considération pour étendre potentiellement ces activités. Ce rapport est destiné à faciliter les délibérations des Parties sur le point intitulé « Application de l'article 19 de la Convention-cadre de l'OMS : Responsabilité » proposé par les Parties et conformément à la décision FCTC/COP9(2).

Mesures à prendre par la Conférence des Parties

La Conférence des Parties est invitée à prendre note du présent rapport et à donner de nouvelles orientations.

Contribution aux objectifs de développement durable (ODD) : tous les ODD ; en particulier, l'ODD 3 et la cible 3.a.

Lien avec le plan de travail et le budget : à définir par la Conférence des Parties.

Incidences financières supplémentaires si elles ne sont pas incluses dans le plan de travail et le budget : aucune.

Document(s) connexe(s) : aucun.

GÉNÉRALITÉS

1. Le point de l'ordre du jour intitulé « Application de l'article 19 de la Convention-cadre de l'OMS : Responsabilité » a été proposé par plusieurs Parties. Ce point avait été proposé pour examen à la neuvième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (Convention-cadre de l'OMS). Dans la décision FCTC/COP9(2), compte tenu des restrictions imposées en raison de la pandémie de COVID-19, la neuvième session de la Conférence des Parties a reporté l'examen de ce point à la dixième session de la Conférence des Parties.¹

2. Le présent rapport donne un aperçu des activités entreprises par la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS en relation avec l'article 19 et fournit des informations utiles pour développer éventuellement ces travaux, notamment en explorant les synergies entre l'article 19 et l'article 5.3 de la Convention-cadre de l'OMS, ainsi qu'en s'appuyant sur les travaux menés dans les enceintes internationales compétentes sur les questions liées à la responsabilité.

ACTIVITÉS ENTREPRISES À LA CONFÉRENCE DES PARTIES EN LIEN AVEC L'ARTICLE 19

« Responsabilité » dans le contexte de la Convention

3. Selon l'un des principes directeurs de la Convention, énoncé à l'article 4.5, « 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 ».

4. L'article 19 (Responsabilité) prévoit qu'aux fins de la lutte antitabac, les Parties envisagent de prendre des mesures législatives ou de promouvoir les lois existantes, s'il y a lieu, en matière de responsabilité pénale et civile, y compris l'indemnisation, le cas échéant. L'article invite en outre les Parties à coopérer entre elles pour échanger des informations par l'intermédiaire de la Conférence des Parties conformément à l'article 21, y compris des informations sur les effets sanitaires de la consommation de produits du tabac et de l'exposition à la fumée de tabac et des informations sur la législation et la réglementation en vigueur, ainsi que sur la jurisprudence pertinente. Il prévoit également que les Parties doivent s'accorder une assistance juridique mutuelle pour toute procédure judiciaire relative à la responsabilité civile et pénale conformément à la Convention, et indique que la Convention n'affecte ou ne limite en rien les droits d'accès des Parties aux tribunaux d'autres Parties lorsque de tels droits existent. Enfin, l'article précise que la Conférence des Parties peut examiner, en tenant compte des travaux en cours dans les enceintes internationales, les questions liées à la responsabilité ; il s'agirait notamment d'envisager des approches internationales appropriées en matière de responsabilité et des moyens appropriés pour aider les Parties dans leurs activités législatives et autres, conformément à l'article 19.

5. L'article 19 est l'un des articles les moins mis en œuvre par les Parties à la Convention-cadre de l'OMS. L'application de l'article 19 a été examinée pour la première fois par la Conférence des Parties à sa quatrième session, à la demande d'une Partie. Sur la base des rapports sur la mise en œuvre établis par les Parties, le Secrétariat de la Convention a informé la Conférence des Parties lors de cette session (document FCTC/COP/4/13) que, dans l'ensemble, l'article 19 était l'un des rares articles de la Convention pour lequel aucun progrès notable ne pouvait être constaté. Depuis, les rapports récapitulatifs mondiaux sur la mise en œuvre de la Convention-cadre de l'OMS continuent d'indiquer que l'application de l'article 19 est l'une des dispositions de la Convention qui est la moins respectée.

¹ Le point proposé était intitulé « Responsabilité de l'industrie du tabac (point proposé par plusieurs Parties) », tel qu'il figure à l'ordre du jour provisoire annoté de la neuvième session de la Conférence des Parties (FCTC/COP/9/1(annoté)).

Rapports et décisions de la Conférence des Parties sur l'application de l'article 19

6. Le Secrétariat de la Convention a produit deux rapports sur l'article 19 pour examen par la Conférence des Parties. Dans le rapport FCTC/COP/4/13, il a présenté un résumé de l'expérience des Parties concernant l'application de cette disposition, ainsi qu'un aperçu des questions de responsabilité telles qu'elles sont considérées en droit international dans le domaine de l'environnement : tendances et principes généraux, et plus spécifiquement en rapport avec les déchets dangereux, la pollution marine, la sécurité nucléaire, les transports, et d'autres traités internationaux et régionaux.

7. En outre, dans son rapport FCTC/COP/5/11, établi afin de donner suite à la décision FCTC/COP4(15), le Secrétariat de la Convention a fourni à la Conférence des Parties des informations actualisées sur l'expérience des Parties telle qu'elle ressort des rapports des Parties, ainsi que des sources d'information supplémentaires. Le rapport contient également des informations sur les régimes de responsabilité pertinents dans le cadre d'autres traités, des exemples de mesures législatives prises pour traiter de la responsabilité pénale et civile, et des approches possibles d'une aide de la Conférence des Parties aux Parties dans leurs activités en lien avec l'article 19. Ces approches concernent l'élaboration de lois types, de principes juridiques et de lignes directrices, facilitant l'échange d'informations et l'entraide judiciaire. Parmi les autres approches possibles, on peut citer l'élaboration d'un régime international de responsabilité civile ou pénale tel qu'un protocole, la création d'un organe permanent chargé de recevoir les plaintes pour violation de la Convention-cadre de l'OMS et la mise en place d'un fonds pour le volet « indemnisation » de l'article 19.

8. Afin d'avancer sur cette question, la Conférence des Parties a établi un groupe d'experts chargé de faire rapport sur les faits, les informations et les options en lien avec l'application de l'article 19 (décision FCTC/COP5(9)). La Conférence des Parties a étendu une fois le mandat du groupe d'experts (décision FCTC/COP6(7)) en lui demandant de se concentrer sur les approches susceptibles d'aider les Parties à renforcer leurs mécanismes de responsabilité civile dans le cadre de systèmes juridiques divers. En conséquence, le groupe d'experts a produit deux rapports pour examen par la Conférence des Parties.

9. Dans son premier rapport (FCTC/COP/6/8), le groupe d'experts a souligné l'importance de l'article 19 et a présenté différentes possibilités que les Parties pourraient étudier afin d'élaborer une législation, en particulier dans le contexte de la responsabilité civile. Il a exposé les meilleures pratiques et les modèles législatifs destinés à faciliter la réforme de la procédure et de la preuve, la législation sur l'exécution et certaines considérations relatives à la législation visant à renforcer la responsabilité pénale. Il a en outre présenté des solutions en matière de soutien technique, de coopération internationale et d'échange d'informations pour une application efficace de l'article 19.

10. Dans son second rapport (FCTC/COP/7/13), le groupe d'experts a souligné les principaux avantages et enjeux relatifs à l'application de l'article 19 et a proposé une boîte à outils pour la responsabilité civile. Cette boîte à outils s'appuie sur des scénarios visant à renforcer l'application de l'article 19 (en facilitant l'accès à la justice pour les victimes de maladies liées au tabagisme, sur une base collective et individuelle, en donnant accès au recouvrement des coûts des soins de santé et en appliquant les mesures de lutte antitabac existantes ou les lois générales applicables au tabac) et sur un index des réformes de procédure relatives à l'ensemble des actions civiles (réformes relatives aux preuves, au coût et à la durée des actions en justice, et réformes relatives au recouvrement d'indemnisations en provenance des cigarettiers étrangers). Par la décision FCTC/COP7(11), la Conférence des Parties a adopté la boîte à outils pour la responsabilité civile et a prié le Secrétariat de la Convention de travailler sur les ressources nécessaires pour aider les Parties à appliquer l'article 19, en créant et en tenant à jour une base de données d'experts et de ressources sur la responsabilité (demande réitérée dans la décision FCTC/COP8(18)).

11. Les Parties à la Convention-cadre de l'OMS peuvent bénéficier de plusieurs ressources pour les aider dans l'application de l'article 19. Elles peuvent se reporter au rapport du groupe d'experts FCTC/COP/6/8 pour connaître les meilleures pratiques et les modèles législatifs permettant de renforcer les régimes de responsabilité dans différents systèmes juridiques. La boîte à outils pour la responsabilité civile au titre de l'article 19 de la Convention-cadre de l'OMS¹ est mise à la disposition des Parties sous forme de guide interactif sur les méthodes les plus viables pour tenter une action en justice contre l'industrie du tabac. Le Secrétariat de la Convention héberge et actualise la boîte à outils en tant qu'outil évolutif, notamment en mettant à jour la « section ressources ». Il élabore également, en consultation avec le Bureau de la Conférence des Parties, une base de données d'experts et d'institutions aptes à fournir aux Parties, sur demande, une assistance technique en ce qui concerne la responsabilité de l'industrie du tabac. Cette base de données devrait être mise à la disposition des Parties avant la dixième session de la Conférence des Parties. Enfin, le Secrétariat de la Convention continue de suivre les progrès réalisés par les Parties dans l'application de l'article 19 et de faire rapport à leur sujet au moyen des mécanismes d'établissement de rapports existants de la Convention-cadre de l'OMS.

ACTIVITÉS À MENER ÉVENTUELLEMENT AFIN DE RENFORCER ET D'ÉLARGIR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 19

12. Plusieurs Parties ont fait part au Secrétariat de la Convention de leur inquiétude face aux stratégies persistantes de l'industrie du tabac visant à contrecarrer les efforts de lutte antitabac et aux difficultés qu'elles rencontrent pour mener à bien la lutte antitabac et mettre en œuvre durablement la Convention-cadre de l'OMS à l'échelon national. Les Parties ont notamment évoqué la question des acquisitions récentes de laboratoires pharmaceutiques par des sociétés transnationales productrices de tabac, susceptibles de compliquer et de freiner la mise en œuvre des mesures de lutte antitabac, comme l'a rappelé la décision FCTC/COP9(10). Tout en sachant que des ressources sont disponibles pour les questions de responsabilité et que la poursuite d'une action en justice spécifique par une Partie peut ne pas convenir à une autre Partie, ces Parties ont souligné qu'elles avaient besoin de conseils et d'outils supplémentaires pour aborder les questions de responsabilité, en particulier en ce qui concerne les demandes d'indemnisation pour les préjudices causés par l'industrie du tabac ; des mesures administratives, législatives ou judiciaires qui faciliteraient l'application des politiques de lutte antitabac ; et la prévention de l'ingérence de l'industrie du tabac en général. Ces Parties ont également souligné la nécessité de renforcer la coopération internationale et de tirer les enseignements des délibérations sur les questions de responsabilité dans d'autres enceintes internationales. Dans ce contexte, il a été demandé à la Conférence des Parties d'envisager un point qui pourrait faciliter une discussion sur les outils administratifs, législatifs et judiciaires susceptibles d'aider les Parties à tenir l'industrie du tabac pour responsable des dommages qu'elle cause et, en particulier, à la lumière des stratégies qu'elle persiste à mettre en œuvre pour affaiblir les politiques de santé publique.

Examen de l'article 19 en relation avec l'article 5.3

13. La Conférence des Parties n'examine pas souvent l'application de l'article 19 dans le contexte de l'article 5.3. Cependant, par la décision FCTC/COP8(18), elle a encouragé les Parties à promouvoir la coopération nationale et internationale pour renforcer la mise en œuvre de l'article 5.3 de la Convention-cadre de l'OMS en lien avec l'article 19 de la Convention-cadre de l'OMS en vue de réduire l'ingérence de l'industrie du tabac dans les politiques de lutte antitabac. Par cette décision la Conférence des Parties a souligné que l'ingérence de l'industrie du tabac reste l'un des plus grands obstacles à la mise en œuvre de la Convention, compromettant les efforts de lutte antitabac au niveau mondial, régional et national,

¹ Disponible à l'adresse <http://untobaccocontrol.org/impldb/tobacco-control-toolkit/#/>.

en particulier, car elle aggrave les difficultés rencontrées par les pays en développement et les pays à économies en transition. La Conférence des Parties a par ailleurs encouragé les Parties à améliorer la cohérence des politiques au sein des gouvernements et à faire en sorte que tous les secteurs gouvernementaux intéressés par la mise en œuvre de la Convention, pas seulement celui de la santé, respectent les dispositions de l'article 5.3 de la Convention-cadre de l'OMS.

14. L'article 5.3 de la Convention-cadre de l'OMS ne mentionne pas les questions de « responsabilité ». Toutefois, les *Directives pour l'application de l'article 5.3 de la Convention-cadre de l'OMS*¹ précisent que la surveillance de l'application de l'article 5.3 de la Convention et de ses directives est indispensable pour garantir l'adoption et la mise en œuvre de politiques efficaces de lutte antitabac. À cet égard, les directives indiquent que les Parties devraient être incitées à utiliser et faire appliquer des mécanismes pour garantir l'application des directives, par exemple la possibilité d'engager des poursuites devant les tribunaux. En outre, les directives mettent l'accent sur la notion de « responsabilité ». Selon l'un des principes directeurs des directives, les Parties devraient exiger de l'industrie du tabac et de ceux qui s'attachent à promouvoir ses intérêts qu'ils travaillent et agissent de manière responsable et transparente. Selon un autre principe, face à l'industrie du tabac ou à ceux qui s'attachent à promouvoir ses intérêts, les Parties devraient être responsables de leurs actes et agir dans la transparence.

15. L'article 5.3, en tant qu'obligation générale de la Convention, contribue à la mise en œuvre des mesures de lutte antitabac contenues dans la Convention-cadre de l'OMS, y compris l'article 19. En outre, conformément à l'article 4.5, l'un des principes directeurs 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.

16. Les Parties peuvent souhaiter étudier l'application de l'article 5.3 et de l'article 19 dans toute leur complémentarité, en utilisant la responsabilité civile et pénale, ainsi que d'autres mécanismes de responsabilisation, comme moyen supplémentaire de protéger l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques de santé publique face aux intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac.

Questions de responsabilité dans d'autres enceintes internationales et autres considérations

17. Dans le rapport FCTC/COP/5/11, le Secrétariat de la Convention a décrit les régimes de responsabilité dans le cadre d'autres traités ainsi que d'autres sources d'information susceptibles de présenter un intérêt pour la mise en œuvre de la Convention-cadre de l'OMS. Ces sources d'information comprennent les régimes internationaux en matière d'environnement et de droits humains. Les discussions relatives aux questions de responsabilité dans ces enceintes pourraient être pertinentes pour la lutte antitabac, y compris celles qui sont actuellement en cours. Par exemple, dans sa décision FCTC/COP7(26), la Conférence des Parties a pris note des travaux du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme du Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, établi par la résolution A/HRC/RES/26/9,² et du chevauchement des travaux du Conseil avec l'esprit de la Convention-cadre de l'OMS. Après y avoir été invité, le Secrétariat de la Convention a communiqué des informations sur l'article 19 au groupe de travail ; la « responsabilité » est un sujet de discussion dans le cadre de l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme.

¹ Disponible à l'adresse <https://fctc.who.int/fr/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3>.

² Disponible à l'adresse https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/9.

18. Les travaux sur les questions de responsabilité entrepris dans le cadre du droit international dans le domaine de l'environnement, des entreprises et des droits humains — en particulier lorsque leur mise en œuvre se fait au niveau national — pourraient également constituer un moyen supplémentaire d'étudier la manière dont l'amélioration de ces régimes de responsabilité pourrait permettre de renforcer les efforts de lutte antitabac.

19. Enfin, si le rapport du groupe d'experts (FCTC/COP/6/8) se concentre sur la responsabilité civile, on pourrait acquérir davantage d'expérience en matière de responsabilité pénale ou de modèles d'exécution s'appuyant sur la notion d'infractions réglementaires. Le groupe d'experts a souligné qu'il s'agissait de domaines que les Parties utilisaient, ou pourraient utiliser, pour prendre des mesures en cas de violation des mesures de lutte antitabac.

MESURES À PRENDRE PAR LA CONFÉRENCE DES PARTIES

20. La Conférence des Parties est invitée à prendre note du présent rapport et à donner de nouvelles orientations.

= = =