



COMPTE RENDU

Deuxième réunion du groupe d'experts sur l'application de l'article 19 de la Convention-cadre de l'OMS relatif à la responsabilité

9-11 octobre 2024

Siège de l'OMS, Genève

Ouverture de la réunion

1. Le présent compte rendu comprend une synthèse des discussions menées lors de la deuxième réunion du groupe d'experts sur l'application de l'article 19 de la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) pour la lutte antitabac (la Convention-cadre de l'OMS) relatif à la responsabilité (avec la participation à distance d'un expert et d'un conseiller spécial du Secrétariat de la Convention).

2. Le président a rappelé que l'objectif de la réunion était de travailler à l'élaboration du rapport prévu par la décision FCTC/COP10(13) de la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS, en tenant compte des trois dimensions de la mission du groupe d'experts définies dans cette décision, ainsi que de convenir des étapes ultérieures à cet égard.

Adoption de l'ordre du jour provisoire

3. L'ordre du jour provisoire a été adopté avec une modification proposée par un membre du groupe d'experts (l'ordre du jour, adopté après amendement, figure en annexe au présent document).

Questions liées à la mission du groupe d'experts

a. Collecte et examen des informations sur les changements des pratiques à l'échelle des Parties

i. Présentation des principales conclusions de l'enquête sur l'application de l'article 19

4. Le Secrétariat de la Convention a fourni une vue d'ensemble des réponses à l'enquête reçues à la date de la réunion. En tout, 83 réponses provenant d'organismes publics et de la société civile ont été reçues, représentant 62 pays. Parmi les réponses officielles des pays, cinq Parties ont fait état d'une application intégrale de l'article 19, 34 Parties ont fait état d'une application partielle et sept Parties ont déclaré n'avoir pris aucune mesure relative à l'application de l'article 19. Il a été toutefois noté que les Parties peuvent interpréter différemment le niveau d'application. Sept pays ont demandé un délai pour transmettre leur réponse.

5. Les principales conclusions de l'enquête ont été présentées au groupe d'experts. S'agissant de la responsabilité civile, un nombre significatif de pays ont indiqué ne pas disposer d'une législation en la matière, tandis que plusieurs pays dotés d'une législation civile et pénale étendue ont déclaré qu'aucune procédure n'avait été intentée à l'encontre de l'industrie du tabac au cours des dernières années. Quant aux procédures civiles intentées à l'encontre de l'industrie du tabac, elles se sont soldées par des résultats mitigés. De plus, certains pays ont indiqué avoir pris des mesures pour adopter une législation et faciliter l'accès à la juridiction civile. D'après les réponses, les lacunes dans l'application de l'article 19 en matière de responsabilité civile tenaient notamment au manque de sensibilisation à l'article 19 et aux outils

nécessaires à son application, au fait que l'application de l'article 19 exigeait des ressources importantes et la coopération entre plusieurs organismes, à des difficultés d'accès aux tribunaux et au pouvoir et à l'influence de l'industrie du tabac.

6. En matière de responsabilité pénale, les réponses indiquaient des actions en justice engagées en vertu des lois antitabac (restriction et interdiction des ventes et importations, restriction et interdiction des produits spécifiques, restriction concernant l'emballage et l'étiquetage, etc.) et de la législation pénale en général (en matière, notamment, de droits de douane et de droits d'excise, de concurrence, de protection des consommateurs, de protection des individus sur le lieu de travail et de lutte contre la fraude, le détournement de fonds et le blanchiment). En Amérique du Sud, des plaintes ont été déposées en vertu du droit à la santé et pour des infractions pénales aux lois sur la santé publique. En tout, 27 pays ont signalé des procédures ou des mesures d'exécution en lien avec des actes de contrebande ou des produits du tabac de contrefaçon. Les autres obstacles à l'application de l'article 19 incluent des lacunes dans la mise en œuvre de la législation antitabac, le processus long et complexe pour aboutir à l'adoption d'une législation antitabac, des difficultés liées à la responsabilité extraterritoriale et le manque de ressources financières.

7. En ce qui concerne la responsabilité administrative, l'enquête a montré que de nombreux pays ont interprété le concept comme une forme de responsabilité juridique non pénale entraînant des sanctions telles que des contraventions, des avertissements ou des fermetures d'entreprise en cas d'infraction à la législation antitabac. Un membre du groupe d'experts a fait observer que la signification du principe de responsabilité administrative peut varier entre les pays soumis au système de « common law » et ceux qui connaissent un système de droit civil, et qu'il pourrait être davantage familier des pays qui relèvent du système de droit civil. Cette interprétation de la responsabilité administrative peut également être particulièrement utile pour lutter contre les effets néfastes des produits du tabac sur l'environnement.

8. L'enquête a montré que les études sur le recouvrement des coûts liés aux soins de santé varient considérablement en fonction de leur raison d'être, qui va de l'évaluation des coûts directs et indirects liés aux soins de santé à l'élaboration de politiques, à la mise en place de mesures de politique fiscale, ou à la sensibilisation. Si les différentes méthodologies déployées étaient fondées en science, la plupart des études ne se concentraient pas sur la responsabilité et n'étaient pas destinées à produire des changements sur le plan juridique ou à établir des liens de causalité – le langage juridique n'était pas utilisé, les juges et les avocats n'étaient pas nécessairement familiers des interférences observées et les chercheurs et juristes manquaient souvent d'expertise pour ce qui est de faire en sorte que les études aient un impact sur le système juridique. Il importe que les travaux du groupe d'experts combrent ces lacunes en expliquant les principes scientifiques et la manière dont ils peuvent être utilisés pour promouvoir la question de la responsabilité.

9. Les réponses faisaient également état de procédures engagées contre l'industrie du tabac sur le fondement de la responsabilité environnementale (principalement en ce qui concerne la déforestation) et des violations des droits humains (travail des enfants, esclavage moderne, etc.)

10. Pour ce qui est de l'appui du Secrétariat de la Convention à l'application de l'article 19, les réponses à l'enquête montraient que l'ensemble d'outils en matière de responsabilité civile devrait être traduit dans les six langues officielles des Nations Unies. Le Secrétariat de la Convention a confirmé que ce processus était en cours. Le Secrétariat de la Convention pourrait également : sensibiliser les Parties aux ressources existantes en ce qui concerne l'article 19, potentiellement grâce à une plateforme en ligne spécifique, poursuivre le suivi et la collecte des expériences de procédures judiciaires, fournir des lignes directrices spécifiques et des recommandations touchant à l'application de l'article 19, fournir un appui plus important dans le cas des actions en justice extraterritoriales à l'encontre des sociétés productrices de tabac internationales, renforcer les capacités des Parties en matière de mise en œuvre et d'actualisation de la

législation, y compris les ressources financières, renforcer la capacité du système judiciaire et accroître la coopération entre les Parties en renforçant le partage des informations et des expériences.

11. En discutant des résultats de l'enquête, les experts sont convenus que les réponses ne reflétaient pas toujours nécessairement la réalité de la lutte antitabac au sein des pays, et qu'il était possible que les personnes ayant répondu ne comprennent pas toutes de la même manière l'article 19 ou ne perçoivent pas de la même manière sa portée, en fonction du système juridique, du contexte national et du niveau d'application. Les pays ayant indiqué une application partielle ou intégrale de l'article 19 ne disposent pas toujours de la législation et des politiques requises, en raison d'un manque de ressources, d'information ou des capacités requises pour faire appliquer les mesures adoptées. Les questions politiques joueront également un rôle essentiel dans l'application concrète de l'article 19.

12. Les experts ont discuté de la nécessité de fournir aux Parties un ensemble d'options pouvant être déployées pour intensifier l'application de l'article 19, en s'appuyant sur une interprétation large du principe de responsabilité en vertu de cet article, avec comme objectif global de renforcer les systèmes judiciaires et d'en faciliter l'accès. Cet ensemble pourrait comprendre des options diverses qui couvrent les systèmes de « common law » et de droit civil, les processus judiciaires et non judiciaires (en matière d'environnement, de droits humains ou de responsabilité administrative liée à la taxation, par exemple), les procédures publiques et privées, les pays à revenu élevé, intermédiaire et faible, y compris les étapes initiales pour les Parties qui n'ont pas encore entrepris l'application de l'article 19. Les avantages et risques potentiels des diverses options, notamment les risques liés aux ressources et le risque d'intimidation par l'industrie du tabac, pourraient également être mis en évidence.

13. De plus, les experts ont fait observer qu'une issue positive à une action en justice n'avait pas la même signification en fonction du contexte. Par conséquent, il est important de prendre également en considération les conclusions espérées d'une procédure judiciaire intentée, le montant de l'indemnisation, les conséquences sur les pratiques de l'industrie, le renforcement des politiques antitabac et les effets sur la sensibilisation aux enjeux de la lutte antitabac. D'autre part, il est essentiel de veiller à l'application effective des conclusions d'un litige.

ii. Sélection d'études de cas

14. Les études de cas suivantes ont été présentées au groupe d'experts par des intervenants invités :
- deux actions collectives intentées contre des sociétés productrices de tabac au Québec (Canada) depuis 1998, présentées par André Lespérance ;
 - une action au pénal intentée contre des sociétés productrices du tabac aux Pays-Bas, présentée par Wanda de Kanter, qui s'accompagnait également d'une campagne de sensibilisation de grande ampleur ;
 - plusieurs procès contre des sociétés productrices de tabac intentés en France par le Comité national contre le tabagisme, présentés par Hugo Lévy ;
 - une action intentée contre des sociétés productrices de tabac par le bureau du procureur général du Brésil, présentée par Davi Bressler ;
 - une action intentée contre des sociétés productrices de tabac par le Service national d'assurance santé de la République de Corée, présentée par Sungkyu Lee.

b. Élaboration de méthodes à l'intention des Parties pour détecter les activités de l'industrie du tabac visant à échapper au régime de responsabilité en vigueur ou aux mesures de lutte antitabac, et pour y faire face

15. Les experts ont commencé les échanges sur cette question en examinant les différentes stratégies déployées par l'industrie du tabac pour se soustraire aux régimes de responsabilité ou miner les mesures de

lutte antitabac. Ils ont observé que plusieurs stratégies utilisées par l'industrie du tabac en ce qui concerne les actions intentées à son encontre (par exemple, afin de faire durer ou de complexifier certaines procédures judiciaires) ont fait l'objet d'une large couverture dans de précédents rapports établis par des groupes, et ont axé leurs échanges sur les tactiques, parmi lesquelles :

- la restructuration interne à une entreprise, qui soulève des questions juridiques ;
- les mesures destinées à organiser l'insolvabilité d'une société, qui ont été utilisées dans certaines zones pour retarder une procédure et annuler ou repousser le paiement d'une compensation et
- les initiatives relevant de la responsabilité des entreprises et le lobbying, par exemple, dans certains pays, le financement par l'industrie du tabac de fondations investies dans la lutte antitabac et l'engagement accru de l'industrie du tabac dans le secteur de la santé, qui permet aux sociétés productrices de tabac de se présenter comme des acteurs de la lutte antitabac.

16. Les experts ont ensuite discuté des options possibles pour prévenir ces stratégies et y faire face. Par exemple :

- renforcer la compétence extraterritoriale et rapatrier les actions intentées à l'encontre des sociétés mères dans le pays où elles sont domiciliées, en s'appuyant sur les exemples du Brésil et du Canada ;
- renforcer la coopération en matière d'application des peines, en particulier par des campagnes de sensibilisation aux mécanismes internationaux existants ;
- veiller à l'existence de mécanismes nationaux, par exemple en créant des tribunaux administratifs et en leur donnant la possibilité d'imposer à l'industrie du tabac des sanctions et des mesures correctives en cas de violation des droits humains ou de la législation environnementale ;
- accroître la participation des représentants de la santé publique dans les discussions en vue du règlement d'un litige, y compris au moyen d'orientations pour faire en sorte que ces négociations ne portent pas atteinte aux efforts de lutte antitabac en général ;
- accroître le rôle de la société civile dans les procédures judiciaires — en s'appuyant, par exemple, sur l'étude de cas concernant la France — notamment en renforçant le rôle des interventions en tant qu'*amicus curiae* ;
- imposer à l'industrie du tabac des obligations plus exigeantes en matière de communication d'informations, y compris en ce qui concerne les flux de financement et les structures d'entreprise, ainsi qu'en matière de responsabilité sociale des entreprises et sur les questions environnementales, sociales et de gouvernance ;
- renforcer la protection des lanceurs d'alerte et des acteurs chargés du suivi de l'industrie du tabac, y compris en appliquant la législation en la matière ;
- renforcer les obligations de transparence, y compris en ce qui concerne les entités financées par l'industrie du tabac et l'affectation des fonds provenant des mesures de lutte antitabac ;
- favoriser le suivi de l'industrie du tabac et faciliter l'accès aux informations et données de suivi, et les faire mieux connaître ;
- sensibiliser l'opinion publique aux actions judiciaires intentées à l'encontre de l'industrie du tabac pour, entre autres, renforcer le soutien de la population et prévenir les fausses informations.

17. Au cours de leurs échanges, les experts ont également pris en considération l'importance de veiller à ce que les jugements rendus à l'encontre de l'industrie du tabac soient significatifs et applicables. À cet égard, il serait utile de disposer d'orientations destinées aux Parties, d'orientations sur les décisions extrajudiciaires pouvant être incluses dans le règlement d'un litige, ainsi que d'orientations sur les autres options disponibles, outre l'indemnisation et les recouvrements.

18. Les experts ont fait remarquer qu'une législation significative sous-jacente, à l'évidence, était nécessaire, mais qu'il était également crucial d'établir et de préserver un système de justice civile accessible et efficace. Plusieurs experts ont également mis l'accent sur le rôle des campagnes de sensibilisation en

matière de santé publique pour faire connaître les pratiques de l'industrie du tabac, sur les bénéfices potentiels des actions judiciaires et d'autres mécanismes pour engager la responsabilité de l'industrie du tabac, ainsi que sur la mise en lumière et la réduction des effets néfastes des produits du tabac.

19. Plusieurs experts ont souligné le lien entre les articles 19 et 5.3 de la Convention-cadre de l'OMS, qui ont trait à la responsabilité et qui doivent par conséquent être pris en compte par les pays. Plusieurs experts ont fait référence à la décision FCTC/COP8(18) et à son utilisation potentielle par les Parties en vue de renforcer leur régime de responsabilité.

20. Les experts ont suggéré que des enseignements pouvaient être tirés d'autres domaines, notamment du secteur de l'environnement et des droits humains.

Établissement potentiel d'une méthode pour estimer ou calculer les coûts liés aux soins de santé dus à l'utilisation de produits du tabac

i. Point sur le recrutement d'un consultant par le biais de l'université de Bath

21. Le groupe d'experts a été informé qu'il serait envisagé de prendre en considération la candidature d'une équipe de consultants très divers. Les échanges concernant les consultants, leur mandat et les aspects concrets de leurs travaux devront avoir lieu dans les prochaines semaines. Les résultats de ces travaux seront adressés à l'université de Bath, qui les soumettra ensuite au groupe d'experts à des fins d'orientation.

Étapes ultérieures

Structure du rapport à la Conférence des Parties

22. Le président a proposé une structure générale pour le rapport du groupe d'experts à la Conférence des Parties qui intègre les sections suivantes :

- le contexte de l'établissement, de la mission et des réunions du groupe d'experts ;
- un examen des travaux réalisés par le précédent groupe d'experts sur l'article 19 ;
- la collecte et un examen des informations sur les changements des pratiques à l'échelle des Parties, en tenant compte des travaux effectués dans les forums internationaux concernés, y compris une synthèse des réponses à une enquête, des études de cas et une évaluation des pratiques actuelles ;
- des méthodes à l'intention des Parties pour détecter les activités de l'industrie du tabac visant à échapper au régime de responsabilité en vigueur ou aux mesures de lutte antitabac, et pour y faire face, y compris une vue d'ensemble des activités mises en œuvre par l'industrie à cet égard ;
- l'établissement potentiel d'une méthode pour estimer ou calculer les coûts liés aux soins de santé dus à l'utilisation de produits du tabac, avec des informations relatives aux approches scientifiques actuellement utilisées et leur intérêt pour ce qui est de déterminer les pertes légales et la causalité, et une explication ;
- des recommandations du groupe d'experts ;
- les mesures à prendre par la Conférence des Parties.

23. Dans leurs échanges concernant la structure proposée, les experts ont mis en évidence l'importance de veiller à ce que le rapport intègre des éléments destinés aussi bien aux Parties qui n'ont pas encore entrepris l'application de l'article 19 qu'aux Parties plus avancées dans ce processus. Il convient aussi de veiller à ce que le rapport s'adresse à différents acteurs, notamment les spécialistes de la santé publique et les spécialistes du droit. Le principe d'accès à la justice, en particulier en ce qui concerne les pays à revenu faible et intermédiaire, doit être pris en compte dans le rapport. Il importe de distinguer les recommandations à court terme et les recommandations à long terme, et les options judiciaires et extrajudiciaires.

24. Les experts sont convenus que la structure proposée serait diffusée par mail pour leur permettre d'apporter des contributions supplémentaires au cours des jours à venir.

Répartition et partage des tâches

25. Les membres du groupe d'experts sont convenus de partager le travail d'élaboration du rapport à la Conférence des Parties. Des sections spécifiques ont été attribuées à certains experts. Tous les membres du groupe d'experts ont été invités à soumettre, pour inclusion dans le rapport, des études de cas récentes – notamment en matière de responsabilité pénale ou de coopération internationale – qui s'appuient sur les travaux du précédent groupe d'experts. La constitution du rapport sera pilotée par le président.

Calendrier des travaux du groupe d'experts

26. Au terme d'échanges portant sur le calendrier des travaux proposés, le groupe d'experts a décidé :

- que les experts communiqueraient les études de cas et les sections du rapport qui leur ont été attribuées au plus tard le 30 novembre 2024 ;
- que la compilation du rapport serait pilotée par le président et qu'une première version serait adressée aux experts au plus tard le 31 janvier 2025 ;
- que les experts auraient jusqu'au 14 février 2025 pour envoyer leurs commentaires sur la première version du rapport ;
- que la révision du rapport serait pilotée par le président et que la version finale serait adressée aux experts au plus tard le 14 avril 2025 ;
- que, pour mener à bien la mission du groupe d'experts, la troisième réunion du groupe devra se tenir du 29 avril au 1^{er} mai 2025, de préférence en présentiel au Siège de l'OMS à Genève.

Autres sujets

27. Le Secrétariat de la Convention a fait le point sur les travaux du groupe d'experts sur les mesures prospectives de lutte antitabac (en relation avec l'article 2.1 de la Convention-cadre de l'OMS) et sur la préparation par le Secrétariat de la Convention du rapport prévu par la décision FCTC/COP10(14) sur les options en matière de réglementation concernant la prévention et la gestion des déchets générés par l'industrie du tabac et ses produits, y compris le plastique utilisé pour la fabrication des produits du tabac et de leur emballage.

Conclusion de la réunion

28. Le président a remercié les participants pour leurs contributions et a mis un terme à la réunion.

ANNEXE

Ordre du jour

1. Ouverture de la réunion
2. Adoption de l'ordre du jour
3. Questions liées à la mission du groupe d'experts
 - a. Collecte et examen des informations sur les pratiques qui évoluent à l'échelle des pays, en tenant compte des travaux effectués dans les forums internationaux concernés
 - i. Présentation des principales conclusions de l'enquête sur l'application de l'article 19
 - ii. Sélection d'études de cas (intervenants invités venant du Canada, du Brésil, de Corée, de France et des Pays-Bas)
 - b. Élaboration de méthodes à l'intention des Parties pour détecter les activités de l'industrie du tabac visant à échapper au régime de responsabilité en vigueur ou aux mesures de lutte antitabac, et pour y faire face
 - c. Établissement potentiel d'une méthode pour estimer ou calculer les coûts liés aux soins de santé dus à l'utilisation de produits du tabac
 - i. Point sur le recrutement d'un consultant par le biais de l'université de Bath
4. Étapes ultérieures
 - a. Structure du rapport à la Conférence des Parties
 - b. Répartition et partage des tâches
 - c. Calendrier des travaux du groupe d'experts
 - i. Troisième réunion du groupe d'experts en avril 2025 (potentiellement en présentiel)
5. Autres sujets
6. Conclusion