

La Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac : présentation générale

Contexte

La **Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac** (Convention-cadre de l'OMS) est le premier traité mondial de santé publique. Il s'agit d'un traité fondé sur des données factuelles, qui réaffirme le droit de tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible.

La Convention-cadre de l'OMS a été élaborée par les pays à la suite de la mondialisation de l'épidémie de tabagisme. Elle vise à s'attaquer à certaines causes de cette épidémie, dont un ensemble de facteurs complexes ayant des effets transfrontaliers, notamment la libéralisation des échanges commerciaux et les investissements étrangers directs, les activités transnationales de publicité, de promotion et de parrainage, et le commerce illicite des produits du tabac.

Le Préambule de la Convention-cadre de l'OMS résume les préoccupations qui ont amené les pays à juger nécessaire l'élaboration d'un instrument juridique international de cette nature.

Il cite leur détermination « à donner la priorité à leur droit de protéger la santé publique » et « l'inquiétude que suscitent dans la communauté internationale les conséquences sanitaires, sociales, économiques et environnementales dévastatrices au plan mondial de la consommation de tabac et de l'exposition à la fumée du tabac ». Il mentionne ensuite les données scientifiques établissant les dommages causés par le tabac, la menace posée par la publicité et la promotion, d'une part, et par le commerce illicite, d'autre part, et la nécessité d'une action concertée pour traiter ces problèmes. D'autres paragraphes du Préambule soulignent le rôle de la société civile et rappellent les droits de l'Homme que la Convention-cadre vise à protéger.

La Convention-cadre de l'OMS est entrée en vigueur le 27 février 2005 – 90 jours après l'adhésion, la ratification, l'acceptation ou l'approbation par 40 États. Elle compte aujourd'hui 183 Parties.

Les Parties ont accompli des progrès considérables dans la lutte antitabac depuis lors, qui résultent souvent de la satisfaction de leurs obligations au titre de la Convention. Les rapports de situation mondiaux et la base données sur la mise en œuvre tenue par le Secrétariat de la Convention témoignent des réalisations ainsi que des domaines dans lesquels des avancées supplémentaires sont nécessaires.

La Conférence des Parties (COP) qui se compose de toutes les Parties de la Convention, est l'organe directeur de la Convention-cadre de l'OMS.

La Convention se divise en plusieurs parties :

- les articles 3 à 5 : objectif, principes directeurs et obligations générales découlant du traité ;
- les articles 6 à 14 : mesures relatives à la réduction de la demande ;
- les articles 15 à 17 : mesures relatives à la réduction de l'offre ;
- l'article 18 : protection de l'environnement ;
- l'article 19 : responsabilité ;
- les articles 20 à 22 : coopération et communication ;
- les articles 23 à 26 : dispositions institutionnelles et ressources financières ;
- l'article 27 : règlement des différends ;
- les articles 28 et 29 : élaboration ultérieure de la Convention ; et
- les articles 30 à 38 : « dispositions finales » qui couvrent des questions statutaires telles que les modalités d'adhésion à la Convention, son entrée en vigueur, etc.

La Convention est présentée brièvement article par article dans les parties suivantes.

PARTIE I

Introduction

- Les **articles 1 et 2** de la Convention établissent la terminologie employée dans le texte du traité (article 1) et les relations entre la Convention et d'autres accords et instruments juridiques (article 2).
- Un aspect important de l'**article 2** réside dans son premier paragraphe, selon lequel « les Parties sont encouragées à **appliquer des mesures allant au-delà des dispositions de la Convention** et de ses protocoles, et rien dans ces instruments n'empêche une Partie d'imposer des restrictions plus sévères si elles sont compatibles avec leurs dispositions et conformes au droit international ».

PARTIE II

Objectif, principes directeurs et obligations générales

- L'**article 3** établit que « l'**objectif** de la Convention et de ses protocoles est de protéger les générations présentes et futures des effets sanitaires, sociaux, environnementaux et économiques dévastateurs de la consommation de tabac et de l'exposition à la fumée du tabac ».
- L'**article 4** fournit aux Parties des **principes directeurs** qui soulignent la nécessité de sensibiliser le public, d'un engagement politique fort pour élaborer et appuyer des mesures plurisectorielles complètes et des actions coordonnées, de la coopération internationale, de mesures relatives à la responsabilité civile et pénale, d'une assistance aux travailleurs et cultivateurs de tabac, et de la participation de la société civile.
- L'**article 5**, *Obligations générales*, exige des Parties qu'elles mettent en place l'infrastructure essentielle à la lutte antitabac, incluant un dispositif national de coordination, et qu'elles élaborent et mettent en œuvre des stratégies et des plans et programmes nationaux multisectoriels globaux de lutte antitabac, et adoptent et appliquent des mesures législatives pour prévenir et réduire la consommation de tabac, l'addiction nicotinique et l'exposition à la fumée du tabac. Ce processus doit être protégé des intérêts de l'industrie du tabac. Cet article plaide également pour la coopération internationale et fait référence à la mobilisation des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de la Convention.
- L'**article 5.3** est l'une des dispositions générales les plus importantes de la Convention et des directives pour son application ont été adoptées. Il exige des Parties qu'elles protègent leurs politiques de santé publique en matière de lutte antitabac des intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac.

- L'**article 5** stipule également que les Parties coopèrent entre elles et avec les organisations internationales pour atteindre les objectifs de la Convention et obtenir les ressources financières nécessaires à sa mise en œuvre (voir également l'article 26).

PARTIE III

Mesures relatives à la réduction de la demande de tabac

- L'**article 6** encourage l'adoption de mesures financières et fiscales qui constituent un moyen efficace de réduire la demande de tabac. Ces mesures incluent des augmentations de taxes qui se traduisent par une augmentation des prix de vente des produits du tabac, ainsi que l'interdiction ou la restriction de la vente de produits du tabac en franchise de droits et de taxes. Les Directives pour l'application de l'article 6 ont été adoptées par la Conférence des Parties à sa sixième session en octobre 2014.
- L'**article 7**, *Mesures autres que financières visant à réduire la demande de tabac*, stipule que les Parties appliquent des mesures législatives, exécutives, administratives ou autres mesures efficaces, autres que financières, nécessaires pour s'acquitter de leurs obligations au titre des articles 8 à 13 et prie la Conférence des Parties de proposer des directives appropriées pour l'application des dispositions contenues dans ces articles.
- L'**article 8** porte sur l'adoption et l'application de mesures efficaces prévoyant une protection contre l'exposition à la fumée du tabac dans les lieux de travail intérieurs, les transports publics, les lieux publics intérieurs et, le cas échéant, d'autres lieux publics. Les Directives pour l'application de l'article 8 ont été adoptées par la Conférence des Parties à sa deuxième session. Bien que cette disposition ne soit pas assortie d'un échéancier dans la Convention elle-même, les directives recommandent que des politiques d'interdiction totale de fumer soient mises en place dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Partie.
- L'**article 9** exige des Parties qu'elles réglementent la composition et les émissions des produits du tabac ainsi que les méthodes de test et d'analyse de cette composition et de ces émissions. L'**article 10** appelle les Parties à exiger des fabricants et des importateurs qu'ils communiquent aux autorités gouvernementales et au public les informations relatives aux constituants et aux émissions des produits du tabac. Des **Directives partielles** ont été adoptées par la Conférence des Parties à sa quatrième session et ont été amendées à sa cinquième et à sa sixième sessions.
- L'**article 11** exige de chaque Partie, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la Convention en ce qui la concerne, qu'elle adopte et applique des mesures efficaces pour faire en sorte d'interdire les conditionnements et étiquetages trompeurs, de garantir que les conditionnements de produits du tabac portent des mises en garde sanitaires et des messages de grandes dimensions décrivant les effets nocifs de la consommation de tabac, de veiller à ce que ces mises en garde et messages couvrent 50 % ou plus des faces principales mais pas moins de 30 %, à ce qu'elles apparaissent dans la ou les langues principales de la Partie et de s'assurer que les conditionnements portent les informations prescrites sur les constituants et les émissions. Les Directives pour l'application de l'article 11 ont été adoptées par la Conférence des Parties à sa troisième session.
- L'**article 12**, *Éducation, communication, formation et sensibilisation du public*, vise à renforcer la sensibilisation du public aux questions ayant trait à la lutte antitabac, en utilisant, selon qu'il conviendra, tous les outils disponibles, tels que les campagnes médiatiques, les programmes d'éducation et la formation. Il appelle également les Parties à promouvoir les programmes de formation et de sensibilisation auprès d'un large éventail de groupes cibles, tels que les professionnels des médias et les décideurs, entres autres. Les Parties sont également tenues de favoriser l'accès du public aux informations concernant l'industrie du tabac. À sa quatrième session, la Conférence des Parties a adopté les Directives pour l'application de l'article 12.
- L'**article 13** exige des Parties qu'elles instaurent une interdiction globale de toute publicité en faveur du tabac et de toute promotion et de tout parrainage du tabac (une liste indicative des formes de publicité

en faveur du tabac, de promotion et de parrainage du tabac au sens de la Convention est fournie en appendice aux Directives pour l'application de l'article 13, adoptées par la Conférence des Parties à sa troisième session). Pour être efficace, l'interdiction devrait couvrir tous les types de publicité en faveur du tabac et de promotion du tabac ainsi que tout parrainage conduit par l'industrie du tabac. L'interdiction globale doit prendre effet dans les cinq années suivant l'entrée en vigueur de la Convention pour chaque Partie, et inclure une interdiction de la publicité transfrontières à partir de son territoire. Les Parties qui sont dans l'incapacité d'instaurer une interdiction globale du fait de leurs principes constitutionnels sont tenues d'imposer des restrictions.

- L'**article 14** concerne la promotion du sevrage tabagique et du traitement de la dépendance à l'égard du tabac et porte notamment sur l'offre de conseil, de soutien psychologique, de traitements de substitution nicotinique et de programmes d'éducation. Les Parties sont tenues d'élaborer et de diffuser des directives nationales visant à promouvoir le sevrage tabagique et sont encouragées à mettre en place une infrastructure durable pour ces services. À sa quatrième session, la Conférence des Parties a adopté les Directives pour l'application de l'article 14.

PARTIE IV

Mesures relatives à la réduction de l'offre de tabac

- L'**article 15** porte sur l'engagement des Parties à éliminer toutes les formes de commerce illicite des produits du tabac. Le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac s'appuie sur cet article. Il inclut des obligations relatives au marquage des conditionnements de tabac afin de permettre le suivi et la traçabilité des produits, la surveillance du commerce transfrontières, la législation à adopter et la confiscation des profits dérivés du commerce illicite des produits du tabac. Les Parties sont également tenues (conformément à leur législation nationale) de coopérer entre elles et avec les organisations internationales dans la lutte contre le commerce illicite.
- L'**article 16** décrit les mesures devant être prises par les Parties pour interdire la vente de produits du tabac aux et par les personnes qui n'ont pas atteint l'âge prévu en droit interne ou fixé par la législation nationale, ou l'âge de 18 ans, ainsi que d'autres mesures limitant l'accès des produits du tabac aux mineurs. Elles incluent notamment l'interdiction de la vente de produits du tabac à la pièce ou par petits paquets, l'interdiction de la distribution gratuite de produits du tabac, des mesures prises pour s'assurer que les distributeurs automatiques de produits du tabac ne soient pas accessibles aux mineurs, et proposent aux Parties, si elles le souhaitent, la possibilité de proscrire totalement ces machines.
- Aux termes de l'**article 17**, *Fourniture d'un appui à des activités de remplacement économiquement viables*, les Parties sont tenues, en coopérant entre elles et avec les organisations intergouvernementales compétentes, de promouvoir des solutions de remplacement économiquement viables pour les cultivateurs, les travailleurs et, selon qu'il conviendra, les vendeurs. Des Dispositions et recommandations en relation avec les articles 17 et 18 ont été adoptées par la Conférence des Parties à sa sixième session.

PARTIE V

Protection de l'environnement

- L'**article 18** traite des inquiétudes concernant les risques graves posés par la culture du tabac pour la santé des personnes et l'environnement.

PARTIE VI

Questions se rapportant à la responsabilité

Aux termes de l'**article 19**, les Parties conviennent d'envisager de prendre des mesures législatives ou de promouvoir les lois existantes en matière de responsabilité et de s'accorder une assistance juridique mutuelle pour toute procédure judiciaire relative à la responsabilité, selon qu'il conviendra et d'un commun accord. La mise en œuvre de l'article 19 offre aux Parties l'occasion de collaborer dans leurs efforts visant à tenir l'industrie du tabac responsable de ses abus. L'importance des questions relatives à la responsabilité dans une lutte antitabac globale est également soulignée dans l'article 4.5.

PARTIE VII

Coopération scientifique et technique et communication d'informations

- Aux termes de l'**article 20**, les Parties s'engagent à développer et à promouvoir la recherche nationale et à coordonner des programmes de recherche au niveau international, ainsi qu'à mettre en place et renforcer la surveillance pour la lutte antitabac et à promouvoir l'échange d'informations dans les domaines pertinents.
- En vertu de l'**article 21**, les Parties sont tenues de soumettre à la Conférence des Parties, par l'intermédiaire du Secrétariat, des rapports périodiques sur la mise en œuvre de la Convention. La fréquence et la forme des rapports présentés sont déterminées par la Conférence des Parties. En 2010, à sa quatrième session, la Conférence des Parties a adopté une décision instaurant un cycle de notification biennal à compter de l'année 2012.
- L'**article 22** exige des Parties qu'elles coopèrent directement ou par l'intermédiaire des organismes internationaux compétents pour renforcer leur capacité de s'acquitter des obligations découlant de la Convention.

PARTIE VIII

Dispositions institutionnelles et ressources financières

- Dans cette partie, les **articles 23 à 25** couvrent les procédures de convocation et d'organisation des sessions de la Conférence des Parties, les modalités de désignation et de fonctionnement du Secrétariat de la Convention, et les relations entre la Conférence des Parties et les organisations intergouvernementales.
- Dans l'**article 26**, il est demandé aux Parties de fournir un appui financier en faveur des activités nationales visant à atteindre l'objectif de la Convention, conformément aux plans, priorités et programmes nationaux. L'article 26 exige également des Parties qu'elles encouragent l'utilisation des voies bilatérales, régionales, sous-régionales et autres voies multilatérales pour fournir des fonds destinés à la mise en œuvre des activités nationales (point également évoqué dans l'article 5.6 de la Convention).

PARTIES IX et X

Règlement des différends et élaboration ultérieure de la Convention

Les articles de ces deux parties couvrent le règlement des différends entre Parties ainsi que les questions relatives aux amendements à la Convention, à la dénonciation, au droit de vote, à l'adoption de protocoles et aux procédures d'adhésion à la Convention ainsi que les modalités d'entrée en vigueur de cette dernière.

Protocole et directives

Le premier Protocole à la Convention-cadre de l'OMS, le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, a été adopté par la Conférence des Parties à sa cinquième session, organisée en novembre 2012 à Séoul, République de Corée, après plusieurs sessions de négociations entre les Parties. Le Protocole s'appuie sur la Convention-cadre de l'OMS (article 15) pour lutter contre le commerce illicite et constitue un nouveau traité international à part entière.

Les Parties ont également adopté, par consensus, les directives pour l'application des principales dispositions de la Convention-cadre de l'OMS. Elles visent à aider les Parties à s'acquitter de leurs obligations légales au titre de la Convention-cadre de l'OMS et recommandent des actions qui explicitent les dispositions de la Convention. Elles ont été élaborées par le biais de processus intergouvernementaux puis adoptées par les Parties aux différentes sessions de la Conférence des Parties.