

Pleins feux sur la convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT)

NUMÉRO UN/ JANVIER 2008

Le présent document s'inscrit dans une série de documents d'information sur la CCLAT et les obligations qui en découlent pour l'UE. Ce premier numéro fournit une vue d'ensemble de la convention. Les numéros suivants s'attarderont sur les principales dispositions de ce texte.

Disponible dans 16 langues officielles de l'UE sur www.smokefreepartnership.eu

Qu'est-ce que la CCLAT?

Cette convention est le premier traité international conclu à l'échelon mondial dans le domaine de la santé publique. Prenant acte des dommages que peuvent engendrer les produits du tabac et les entreprises qui les produisent, ce traité arrête des objectifs et principes juridiquement contraignants pour les pays ou organisations d'intégration économique régionale telles que la Communauté européenne (désignées comme étant les Parties) qui ont ratifié le texte et acceptent donc de le mettre en œuvre.

Quel est l'objectif de la CCLAT?

Cette convention a pour objet de protéger les générations actuelles et futures face aux effets dévastateurs de la consommation du tabac et de l'exposition à la fumée de tabac sur les plans sanitaire, social, économique et environnemental.

En quoi ce texte est-il nécessaire?

À l'heure actuelle, le tabac est la principale cause de mortalité évitable dans le monde. Si les tendances actuelles se confirment, le tabac tuera environ 10 millions de personnes par an d'ici 2025 – dont 7 millions dans les pays en développement – et un milliard de personnes avant la fin du XXI^e siècle¹. Au vu de la multiplicité de facteurs (tels que la contrebande et la publicité transfrontalière) qui influent sur l'épidémie de tabagisme, aucun pays n'est en mesure de la contenir par ses propres moyens. En outre, la CCLAT note que l'industrie du tabac, mondialisée, table de plus en plus sur les pays en développement pour compenser la diminution des ventes sur les marchés traditionnels.

Comment la convention a-t-elle été élaborée?

Ce texte est le fruit de quatre ans de négociation et de discussion entre les membres de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). En 2004, au terme du processus, 192 Parties (dont la Communauté européenne) ont signé cette convention qui est officiellement entrée en vigueur en février 2005.

Les Parties signataires sont-elles liées par leur signature?

Non. En apposant sa signature, une Partie se limite à signifier son soutien à la CCLAT. Elle doit également ratifier le traité, ce qui signifie qu'elle doit manifester officiellement son intention (par le biais de ses procédures juridiques nationales) d'être liée par le texte. En décembre 2007, 151 Parties (dont la CE et 25 États membres de l'UE) avaient ratifié la CCLAT.

Cela marque-t-il la fin du processus?

Non. Attendu que le traité se limite à fixer des objectifs et principes généraux, il convient de poursuivre les efforts en vue d'élaborer des engagements plus spécifiques. Connus sous le nom de «protocoles», ceux-ci seront conçus ultérieurement par les Parties à la convention.

Qui supervise ce texte?

La Conférence des Parties (CdP), qui représente l'ensemble des Parties ayant ratifié la CCLAT, supervise celle-ci pour ce qui touche à ses volets technique et financier. Elle s'attachera à concevoir des protocoles et des principes directeurs fondés sur les principes énoncés dans le texte de la CCLAT, assurera le contrôle de la mise en œuvre de cet instrument et rendra compte de la situation à cet égard. Deux sessions de la CdP se sont d'ores et déjà tenues en 2006 et 2007. La prochaine session est prévue dans le courant de l'année 2008.

Quelles sont les principales dispositions de la CCLAT?

¹ J Mackay, M Eriksen et O Shafey, *The Tobacco Atlas* (2nd ed. Atlanta: American Cancer Society, 2006.)

Industrie du tabac: les responsables en charge de la santé publique et les promoteurs de la santé dans le monde conviennent que l'industrie du tabac ne devrait exercer aucune influence sur les politiques de santé publique. La CCLAT entérine ce principe, dès lors qu'elle impose aux Parties, en son article 5.3, de veiller «à ce que ces politiques [de santé publique] ne soient pas influencées par les intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac». Les Parties à la CCLAT doivent par ailleurs veiller à ce que les protocoles et lignes directrices élaborés au titre de la CCLAT incluent des mesures aptes à empêcher l'industrie du tabac d'user de son pouvoir économique et politique pour affaiblir la Convention. Les lignes directrices nécessaires à la mise en œuvre de cet article seront élaborées pour adoption lors de la CdP 3 programmée fin 2008 (Article 5.3)

Protection contre l'exposition à la fumée de tabac: la CCLAT reconnaît qu'il est scientifiquement établi que l'exposition à la fumée de tabac provoque la mort, la maladie et l'incapacité. Toutes les Parties sont invitées à mettre en œuvre des mesures efficaces en vue de protéger les non-fumeurs contre l'exposition à la fumée dans les lieux publics, y compris les moyens de transport et les lieux de travail, et à opter pour une approche globale, qui exclue toute exemption (Article 8).

Étiquetage: des avertissements sanitaires clairs (sous forme de textes, d'images ou d'une combinaison des deux) doivent couvrir au moins 30 % des faces visibles de l'emballage du produit du tabac. Est en outre interdit l'utilisation de dénominations telles que «légère», «douce» ou «à faible teneur en goudrons» (Article 11).

Publicité: les Parties doivent œuvrer à l'interdiction totale de la publicité (tant directe qu'indirecte) d'ici à 2010. Les Parties dont la constitution n'autorise pas une telle interdiction doivent cependant restreindre, dans la limite de leur législation nationale, la publicité en faveur du tabac, ainsi que la promotion et le parrainage du tabac (Article 13).

Responsabilité: en incluant une disposition relative à la responsabilité, la CCLAT vise à renforcer la responsabilité des fabricants de produits de tabac vis-à-vis de leur attitude passée et à les dissuader de causer tout dommage à l'avenir. Les Parties sont invitées à poursuivre tout fabricant de produits du tabac qui se rendrait coupable d'actes répréhensibles et à s'efforcer d'obtenir les compensations qui s'imposent (Articles 4.5 & 19).

Commerce illicite: la CdP 2 a décidé d'entamer des négociations en vue de la conclusion d'un protocole touchant à la lutte contre le commerce illicite. Les propositions formulées prévoient notamment que tout paquet de tabac soit pourvu d'une marque permettant d'en établir la provenance et la destination finale. L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et la Commission européenne prennent une part active dans l'élaboration de ce protocole (Article 15).

Réglementation sur les produits du tabac: les fabricants de produits du tabac doivent communiquer la composition de leurs produits aux gouvernements, conformément à la législation nationale des pays concernés. Des lignes directrices relatives à la réglementation sur les produits du tabac seront mises sur pied (Articles 9 & 10).

Fiscalité: la CCLAT reconnaît le rôle que peuvent jouer les mesures financières et fiscales en vue de réguler la consommation de tabac. Les Parties sont invitées à prendre en considération les objectifs de santé publique lorsqu'elles arrêtent leurs politiques financières et fiscales à propos des produits du tabac (Article 6).

Quelles sont les implications de la CCLAT pour les membres de l'UE et ses institutions?

Tous les États membres de l'UE – à l'exception de la République tchèque et de l'Italie – ont signé et ratifié la CCLAT et se doivent donc d'intégrer les principes du traité dans leur législation et

leurs politiques nationales respectives. La Communauté européenne (CE²), représentée par la Commission européenne, est également Partie à la CCLAT.

Pourquoi la CE a-t-elle également signé la CCLAT?

L'article 152 du traité UE impose à la CE d'œuvrer à la cause de la santé publique et de collaborer avec les pays tiers et les organisations internationales dans le domaine de la santé publique³. Qui plus est, la CE peut, en agissant d'une seule voix, influencer davantage sur le résultat des discussions menées à l'échelon international. Les États membres de l'UE peuvent autoriser la Commission européenne à négocier et signer des accords internationaux en leur nom dans des champs d'action convenus. La Commission ne peut toutefois représenter les États membres que dans les domaines politiques visés par les Traités, à savoir en l'espèce la santé publique (article 152), le commerce international (article 133) et le marché intérieur (article 95).

Le fait que la CE est Partie à la CCLAT implique-t-il que tous les États membres le deviennent également de facto?

Non. Les États membres de l'UE ont donné pour seul mandat à la CE d'agir en son nom dans certains domaines. Ils doivent également ratifier le traité à l'échelon national.

Cela signifie-t-il que toutes les Parties qui ratifient le traité seront dotées des mêmes législations que l'UE?

Non. Le traité arrête uniquement des normes et principes minimaux. Les pays sont libres d'aller plus loin s'ils le souhaitent, dans les limites de leurs législations et de leurs constitutions respectives.

L'UE devra-t-elle adopter des actes législatifs nouveaux pour satisfaire aux obligations contractées au titre du traité?

Oui et non.

L'UE a déjà adopté des législations contraignantes dans nombre des domaines couverts par la CCLAT:

- la directive 89/552/CEE, qui interdit toute forme de publicité télévisuelle et de téléachat pour les produits du tabac;
- la directive 2001/37/CE, qui régit la fabrication, la présentation et la vente des produits du tabac;
- la directive 2003/33/CE, qui régit la publicité en faveur du tabac et le parrainage du tabac;
- la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits, qui fixe des exigences en matière de sécurité des produits de consommation mis sur le marché ou en circulation dans l'Union européenne.

Parmi les mesures non contraignantes de l'UE également couvertes par la CCLAT, pointons:

- la recommandation du Conseil du 2 décembre 2002 sur la prévention du tabagisme (qui traite du tabagisme passif, des distributeurs automatiques, de la publicité indirecte et de la publication d'informations relatives au budget marketing des producteurs de tabac); et
- la décision 2003/641/CE de la Commission sur l'utilisation de photographies en couleurs comme avertissements relatifs à la santé à faire figurer sur les conditionnements des produits du tabac.

Parmi les nouveaux domaines que la CE se devra d'explorer, citons:

- la législation sur la responsabilité;

² On renvoie à la CE quand les États membres de l'UE conviennent de mettre en commun leur souveraineté dans certains champs d'action et de partager des institutions communes telles que le Conseil, le Parlement européen et la Commission.

³ Document de travail des services de la Commission accompagnant le Livre blanc: Ensemble pour la santé, Une approche stratégique pour l'UE 2008-2013 (page 10).

- les politiques de lutte contre la contrebande internationale.

Le Parlement européen a-t-il joué un rôle dans l'élaboration du traité?

Oui. Il a suivi de près la conception de la CCLAT. Deux députés européens (Minerva-Melpomeni Malliori et Jules Maaten) ont été intégrés, avec le statut d'observateur, aux délégations de la CE chargées de négocier le traité. Les parlementaires européens ont en outre adopté deux résolutions du Parlement européen (en 2001 et 2004) pour soutenir la CCLAT.

Plus récemment, le Parlement européen a appelé la Commission et les États membres, dans son rapport 2007 sur le Livre vert de la Commission «Vers une Europe sans fumée de tabac», à faire de la lutte antitabac une priorité majeure de leur action dans le domaine de la santé et du développement et invité l'Italie et la République tchèque à ratifier la CCLAT dans les plus brefs délais.

L'UE et ses États membres ont joué un rôle important dans la négociation du texte de la CCLAT et ont notamment obtenu l'élaboration d'un protocole en matière de lutte contre le commerce illicite. La CE et les 25 États membres également Parties à la CCLAT constituent le principal contributeur financier à l'action et à la gestion de la CdP. La CE peut également être le principal réservoir de ressources en matière d'assistance technique et financière aux pays à faible ou moyen revenu.

En assumant un rôle de premier plan, l'UE peut montrer à d'autres pays de la planète moins au fait de la lutte contre l'industrie du tabac qu'il est possible de juguler et même d'enrayer l'épidémie de tabagisme.

Le traité aura-t-il un impact sur le travail du Parlement européen?

Oui. La CE ayant ratifié le texte, l'ensemble des institutions communautaires et les relations qu'elles entretiennent avec l'industrie du tabac feront l'objet d'un contrôle plus attentif. La CCLAT invite expressément les Parties à veiller à ce que leurs politiques ne soient pas influencées par les intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac. De plus, le Parlement aura son mot à dire dans la révision de toute législation existante ou l'introduction de toute législation nouvelle qu'entreprendrait l'UE sur la base des engagements contractés au titre de la CCLAT.

Le traité aura-t-il un impact sur le travail de la Commission européenne?

Oui. Le Livre vert publié par la Commission en 2007, «Vers une Europe sans fumée de tabac: les options stratégiques au niveau de l'Union» est d'ores et déjà destiné à examiner la façon dont l'UE peut respecter l'obligation qui lui incombe au titre de la CCLAT de lutter contre l'exposition à la fumée de tabac sur les lieux de travail, dans les transports publics et dans les lieux publics fermés.

Par ailleurs, la Commission:

- examinera les possibilités d'user des mécanismes communautaires de financement existants pour aider, d'une part, les pays en développement à respecter les obligations contractées au titre de la CCLAT et, d'autre part, les producteurs de tabac dans la recherche d'alternatives à la production de tabac;
- assurera la gestion d'une base de données reprenant les lois et réglementations sur le tabac et les données fournies par les programmes nationaux de surveillance;
- rendra compte à la CdP des progrès de la CE dans la mise en œuvre du traité.

Le traité aura-t-il un impact sur les États membres de l'UE?

Oui.

Les États membres qui ont ratifié le traité doivent (dans le respect de leur législation nationale) suivre les objectifs et principes énoncés dans le texte.

Ils se sont engagés à:

- développer (et financer), au niveau national, des stratégies de lutte antitabac et des programmes de surveillance en la matière;
- protéger leurs politiques de l'influence des intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac;
- développer et promouvoir des programmes nationaux de recherche;
- développer des programmes éducatifs (essentiellement à l'attention des jeunes);
- mettre en place une base de données reprenant les lois et réglementations en matière de tabac.

Les États membres de l'UE auront également leur mot à dire pour toute révision d'une législation existante ou introduction d'une législation nouvelle entreprise par l'UE sur la base des engagements contractés au titre de la CCLAT.

Si elle est effectivement mise en œuvre, la CCLAT peut juguler l'épidémie de tabagisme dans les pays en développement et réduire considérablement le nombre annuel de décès imputables au tabac dans l'UE (650 000). Il n'en ira ainsi que si l'UE continue de jouer un rôle moteur et veille à ce que les engagements contractés au titre de la CCLAT trouvent une traduction pratique.

«Les négociations menées à propos de la CCLAT au sein de l'OMS ont enclenché un processus dont les effets sont d'ores et déjà perceptibles à l'échelon national. Le succès de l'outil de santé publique que constitue cette convention dépendra de l'énergie et de l'engagement politique dont nous ferons preuve en vue de le mettre en œuvre à cet échelon dans les années à venir. Si cet outil porte ses fruits, ce sera tout bénéfique pour la santé publique.»

– **M. LEE Jong-wook**

Directeur général, Organisation mondiale de la santé

POUR PLUS D'INFORMATIONS:

- Pour le texte intégral de la CCLAT:
http://www.who.int/tobacco/framework/WHO_FCTC_french.pdf
- OMS: <http://www.who.int/tobacco/framework/en>
- Alliance pour la Convention-cadre pour la lutte antitabac (FCA): <http://www.fctc.org>
- Smokefree Partnership: <http://www.smokefreepartnership.eu>

L'association Smoke Free Partnership (SFP) est un partenariat stratégique, indépendant et flexible conclu entre la Société européenne de pneumologie, Cancer Research UK et l'Institut national du cancer. Elle a pour but de promouvoir la lutte antitabac et les travaux de recherche politique au niveau de l'UE et des États membres, en collaboration avec les autres organisations de l'UE en charge de la santé et les réseaux de lutte antitabac actifs dans l'UE.

Éditeurs: *Gráinne Crowley* et *Archie Turnbull*

Smokefree Partnership

39-41 rue d'Arlon, 1000 Bruxelles, tél.: +32 2 238 53 63, fax: +32 2 238 53 61

www.smokefreepartnership.eu