

I. Introduction

Le tabagisme est l'une des plus grandes menaces actuelles pour la santé mondiale. Environ un tiers des adultes dans le monde font usage du tabac et la moitié d'entre eux en mourront. Pour prendre un exemple frappant, la Chine compte environ 350 millions de fumeurs dont quelque 100 millions risquent de mourir prématurément à cause du tabac. Les défis que pose le tabagisme ont une autre dimension que ceux qui découlent des problèmes de santé traditionnels, car cette épidémie se caractérise par un haut degré de dépendance, par des coutumes et des croyances sociales profondément ancrées et par la présence d'une industrie mondiale qui sape depuis longtemps les efforts de santé publique. Mais, nous savons ce qui est efficace: une approche législative globale. La législation peut contribuer à réduire notablement l'usage du tabac chez les jeunes, aider les gens à arrêter de fumer et protéger les non-fumeurs contre l'exposition à la fumée du tabac. L'événement historique constitué par l'avènement de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac qui est entrée en vigueur le 27 février 2005 donnera une nouvelle impulsion à la mise en œuvre de lois efficaces. Le présent guide offre une base de départ aux responsables de la santé, aux organisations non gouvernementales prônant la lutte antitabac et aux autres personnes intéressées par l'élaboration de cette législation.

II. La législation contre l'épidémie de tabagisme

La législation est au cœur d'une lutte efficace contre le tabac. Elle exprime les valeurs fondamentales de la société, institutionnalise l'engagement d'un pays, focalise l'action menée et contribue à encadrer le comportement des particuliers d'une manière impossible à obtenir avec des mesures informelles. Toutefois, l'adoption d'une législation stricte pose des problèmes difficiles. Parmi eux figurent souvent la compréhension limitée du problème par le public et la nécessité de développer une «capacité» nationale – c'est à dire l'infrastructure et les ressources nécessaires pour mobiliser une «masse critique» de soutien. Mais l'obstacle le plus grand est peut-être l'opposition extraordinaire de l'industrie du tabac et de ses alliés. Une meilleure compréhension de leur stratégie et de leurs arguments classiques aidera les tenants de la lutte antitabac à vaincre cette opposition. Toutefois ils devront généralement faire montre d'une volonté politique ferme et soutenue face à l'adversité. Le présent guide législatif vise à les aider à surmonter ces obstacles. Il s'agit d'un guide introductif destiné à donner des orientations aux responsables de la santé, aux partisans de la lutte antitabac et aux autres personnes intéressées qui n'ont pas de formation de base dans le domaine de l'élaboration de la législation ou de la formulation des politiques. Il combine deux perspectives: une approche théorique, pour donner aux lecteurs un cadre logique de référence sur ce qui doit être fait, et une approche pratique pour les aider à «démarrer». Le but n'est pas de répondre à toutes les questions mais d'aider les utilisateurs à comprendre quelles sont les questions à poser et à se rendre compte que même si le processus législatif reste imprévisible, il n'a pas lieu de les intimider.

III. Introduction aux termes et notions de base

Pour pouvoir prendre des décisions éclairées concernant la législation, il est nécessaire de comprendre quelles sont les formes fondamentales que peuvent prendre les règles de droit et de connaître certains traits qui distinguent les différents systèmes de gouvernement et les différents systèmes juridiques. Les lois, c'est à dire les

instruments de droit les plus souvent utilisés pour réglementer l'usage du tabac, sont élaborées par les organes législatifs au niveau national ou infra-national. La législation de portée nationale présente des avantages et des inconvénients qui varient selon les pays en fonction de la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement et la forme de la représentation électorale. Des lois adoptées au niveau infranational ont aussi été utilisées avec succès dans certains pays bien que cette solution présente à la fois des points forts et des points faibles. Des questions de «prééminence» qui permettent à un niveau de gouvernement supérieur d'empêcher des pouvoirs publics qui leur sont hiérarchiquement subordonnés d'adopter des lois dans un domaine donné ont été une source fréquente de controverses et de litiges. L'adoption de règlements administratifs est une autre manière courante d'édicter des règles de droit, notamment dans les domaines qui requièrent des connaissances techniques. L'étendue de l'autorité juridique d'un organisme donné et la procédure à suivre pour adopter des règles peuvent réduire l'intérêt de cette approche. Par ailleurs, le droit constitutionnel limite les pouvoirs des organes législatifs et des instances administratives. Par le biais du «contrôle juridictionnel», les tribunaux font respecter ces limites constitutionnelles, tranchent les différends privés et interprètent la législation d'une manière qui peut déterminer le sort des programmes de lutte antitabac. Toutes ces considérations vont influencer le choix de la stratégie adoptée pour la mise en place d'une législation.

Le présent chapitre aborde en outre certains aspects du droit des traités qui se rapportent à l'élaboration de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac. Compte tenu de l'importance que revêt le droit international dans la lutte antitabac, il est essentiel de bien comprendre les concepts fondamentaux et la nature de ce domaine de droit diversifié. La Convention-cadre de l'OMS a été élaborée dans le respect du droit international. Le traité sera aussi appliqué par les Etats Parties au niveau national dans le respect de leur droit national. Le droit de la communauté européenne relatif à l'application des traités est également présenté brièvement dans ce chapitre.

IV. Les fondements du succès: le renforcement de la capacité

La «capacité» institutionnelle d'un pays d'appuyer les efforts de lutte antitabac, que ce soit en terme de ressources humaines et financières, d'expertise technique ou de volonté politique, est la base du succès. Cette base doit avoir été mise en place avant de proposer une législation. L'une des clés de la réussite est de mobiliser des «champions», c'est à dire des dirigeants qui ont une expérience et une connaissance de la question et qui se passionnent pour le sujet. La création d'un «point focal» national ou la désignation d'une autorité assumant la direction des opérations dans ce domaine est essentielle, de même qu'une participation active de la société civile. Il faut élargir la «base de soutien» en mobilisant un cercle toujours plus large de partisans. Un autre aspect du renforcement de la capacité est l'aptitude à réunir des informations fiables sur l'environnement politique, sur l'impact de l'usage du tabac aux plans médical et économique, sur les opinions et les croyances du public et sur les activités de l'industrie du tabac. Le renforcement de la capacité requiert des efforts coordonnés pour éduquer le public, processus qui demande une stratégie de communication coordonnée. A terme, le renforcement de la capacité vise à modifier la culture de la

société en lui faisant rejeter l'usage du tabac comme mortifère, dépendogène et socialement nocif, alors qu'elle le considérait jusque là comme «normal».

V. Comment aborder la législation: choix stratégiques

Avant d'élaborer une législation, les partisans de la lutte antitabac doivent commencer par prendre une série de décisions fondamentales; ce chapitre passe en revue les considérations qui interviennent dans ces choix cruciaux. Tout d'abord, ces partisans doivent évaluer leur propre volonté de faire l'effort nécessaire. Deuxièmement, ils doivent examiner s'il faut chercher à mettre en place tout de suite une législation complète, ou procéder par paliers en ajoutant de nouveaux éléments au fil du temps. Ils doivent peser les avantages et inconvénients de l'adoption d'une législation nationale par rapport à une législation infranationale. La réglementation par les voies administratives doit aussi être une solution envisagée. Il est important de bien réfléchir sur le point de savoir si l'on va préconiser d'emblée l'adoption de la meilleure législation possible ou proposer des règles moins strictes paraissant plus faciles à faire accepter, et permettant de s'entendre par avance sur les domaines dans lesquels des compromis seront envisageables. Si l'adoption d'une législation complète n'est pas possible, il faut aussi déterminer quels éléments de cette législation globale doivent être mis en place en premier.

VI. Eléments d'une législation globale

Dans la formulation de la législation, ses partisans doivent se laisser guider par les valeurs fondamentales de leur société et par les multiples preuves concernant les stratégies les plus efficaces reflétées dans la Convention-cadre de l'OMS. Les résolutions de l'Assemblée mondiale de la Santé de l'OMS et les études de la Banque mondiale ont donné une meilleure idée des éléments les plus efficaces d'une stratégie globale de lutte antitabac. Ce chapitre passe en revue les éléments d'une législation complète, en expliquant quels sont les choix clés qui doivent être faits pour la formulation des politiques dans chaque domaine.

- *Institutions et mécanismes.* La législation doit créer, habiliter et financer une autorité chargée d'orienter et de faire appliquer les lois.
- *Education du public.* De vastes campagnes d'éducation du public sont importantes pour faire changer les comportements et les mentalités.
- *Publicité, promotion et parrainage.* Une interdiction complète de la publicité pour le tabac, ainsi que de la promotion et du parrainage, est la pièce maîtresse d'un programme efficace de lutte antitabac.
- *Taxes.* Il a été prouvé que les augmentations de taxes étaient l'un des moyens les plus efficaces de réduire la consommation de tabac, notamment chez les jeunes.
- *Tabagisme passif.* L'interdiction de fumer dans les lieux publics et sur les lieux de travail protège les non-fumeurs contre les dangers de l'exposition à la fumée de tabac, dissuade les gens de commencer à fumer et favorise le sevrage tabagique.

- *Étiquetage et emballage.* L'apposition de mises en garde et de messages d'information sanitaire clairs et en gros caractères sur les emballages des produits du tabac en utilisant par roulement les textes mis au point par les autorités nationales devrait être exigée et la consommation de produits du tabac ne devrait pas être encouragée par l'emploi de termes trompeurs.
- *Réglementation du produit.* La réglementation devrait être confiée à un organisme spécialisé chargé de traiter des questions telles que la publication de la liste des ingrédients, le caractère autorisé ou non des constituants nocifs, l'innocuité des additifs et les teneurs en goudrons et en nicotine.
- *Ventes de tabac.* La législation devrait interdire la vente de tabac aux mineurs.
- *Contrebande.* Pour lutter contre le commerce illicite, une législation complète devrait comprendre des mesures telles que des prescriptions pour le marquage de paquets de tabac ou la création d'un système de traçage des produits tout le long de la chaîne de distribution.
- *Autres questions.* Une législation complète peut aussi comprendre des dispositions concernant le sevrage tabagique, la création de programmes d'éducation en milieu scolaire, la modification des politiques agricoles ou les questions de responsabilité juridique.

VII. Rédaction

La rédaction, qui est le processus consistant à élaborer les textes de loi proprement dits, est une discipline spécialisée qui doit être abordée avec prudence. Il est important de ne pas confondre le rôle des rédacteurs et celui des partisans de la législation et d'établir un partenariat entre les responsables de la santé publique et les juristes, de manière à assurer que les projets soient à la fois corrects sur le plan juridique et efficaces sur le plan de la santé, et de veiller à ce qu'un grand nombre de participants y soient associés pour en favoriser le soutien et faciliter l'obtention d'un consensus. La rédaction devrait être guidée par les principes de clarté, de simplicité, de cohérence, de facilité de compréhension et de souplesse. La référence à une législation type et l'assistance d'experts tant locaux qu'internationaux peuvent faciliter le processus.

VIII. L'adoption d'une législation

Pour réussir à faire adopter une législation, il faut généralement mener une campagne multiforme s'appuyant sur une action de sensibilisation bien coordonnée. Il est essentiel de recruter d'authentiques partisans de la législation et de travailler efficacement avec eux et avec d'autres parlementaires. Les campagnes doivent viser à mobiliser la base des partisans de la réglementation du tabac et à développer cette base pour atteindre le grand public et l'associer à l'action. Toutes les étapes du processus législatif, y compris la présentation des projets de lois, les audiences publiques et les débats au sujet des amendements, sont autant d'occasions de faire de la publicité autour de cette question et d'obtenir un appui. Les multiples activités de communication faisant partie d'une campagne complexe doivent être coordonnées

dans le cadre d'une stratégie globale de communication. Lorsqu'une loi est adoptée, la bataille n'est pas terminée. La législation est un processus sans fin: les partisans doivent se préparer à faire des efforts soutenus pour renforcer la loi et faire échec au sabotage.

IX. Défis et obstacles

L'opposition à l'adoption d'une législation antitabac est particulièrement féroce en raison du rôle joué par l'industrie du tabac. Des documents des cigarettiers jadis gardés secrets donnent une idée de la manière dont cette industrie mobilise toutes les ressources à sa disposition lorsqu'elle se sent menacée. Son champ d'influence traverse tout le tissu de la société et lui permet de combattre la lutte antitabac à la fois de façon ouverte et de manière insidieuse. Ce combat est mené en grande partie par des acolytes, y compris des tiers, des prête-noms, ou des sources «indépendantes» secrètement rétribuées par les cigarettiers. Par leur intermédiaire, les fabricants de tabac font valoir toutes sortes d'arguments récurrents qui tendent à minimiser l'importance de l'épidémie de tabagisme, insistent sur le fait que l'usage du tabac est une affaire de choix personnel, prétendent que les mesures législatives ne seront pas efficaces et laissent entendre que la réglementation du tabac entraînera des préjudices économiques.

X. Faire en sorte que cela fonctionne: mettre en oeuvre la législation

Pour que l'adoption de la législation ne soit pas une fausse victoire, ses partisans ne doivent pas négliger les questions de mise en oeuvre et d'exécution de la loi. La période de démarrage est particulièrement importante pour gagner l'adhésion du public. Le choix de l'autorité chargée de faire appliquer la loi, le bon dosage des peines applicables et l'adoption de procédures d'exécution appropriées sont essentiels pour que la législation soit appliquée efficacement. Un autre aspect crucial de la mise en oeuvre est la création de mécanismes adéquats de surveillance. A terme, toutefois, la meilleure législation est celle qui aboutit à remodeler si bien les normes sociales qu'elle finit par s'appliquer d'elle-même.

XI. Evaluation

L'évaluation est un processus crucial qui permet aux responsables de la politique de savoir si la législation atteint les buts recherchés. Le processus d'évaluation doit s'appuyer sur un plan détaillé préparé à l'avance et doit comprendre à la fois une «évaluation du déroulement du programme» et une «évaluation des résultats».

L'évaluation du déroulement du programme permet de juger de l'efficacité avec laquelle le programme a été mis en oeuvre, en examinant les activités liées à cette mise en oeuvre ainsi que les effets à court terme – ce qui consiste souvent à répondre à une série de questions de plus en plus ciblées. L'évaluation des résultats mesure l'impact de la loi sur certains indicateurs qui témoignent d'un succès. Les principaux «indicateurs de succès» reconnus – à savoir les taux de mortalité, la consommation de tabac, la prévalence de son usage et les politiques appliquées offrent un moyen d'évaluer l'effet des lois sur la lutte antitabac. La sélection d'indicateurs de résultat, d'outils et de stratégies de mesure, ainsi que l'interprétation des données font

intervenir des questions techniques complexes. L'évaluation n'est pas efficace si ses résultats ne sont pas largement diffusés et utilisés dans la pratique.

XII. Les leçons à tirer de la législation existante: études de cas concernant onze pays

De nombreux pays ont adopté une législation antitabac et chacun d'eux s'est heurté à une vive opposition. Il n'y a pas de formule unique pour réussir dans ce domaine, et chaque campagne apporte avec elle ses propres surprises. Cela n'empêche que l'on peut tirer des leçons de l'expérience des autres pays, qui illustre les diverses formes que peut prendre l'opposition et les manières dont elle a été surmontée. Ce chapitre décrit brièvement les approches qui ont été adoptées dans onze pays:

- L'Afrique du Sud, qui s'intéressait peu à la lutte antitabac et qui est devenue en moins d'une décennie le pays appliquant l'une des panoplies de mesures de lutte parmi les plus énergiques au monde.
- Le Brésil, où la nouvelle législation énergique, la réglementation stricte et l'approche coordonnée des activités au niveau national, au niveau des Etats et au niveau local ont fait du pays un leader mondial en la matière.
- Le Canada, qui s'est acharné à surmonter les obstacles pour fixer des normes globales concernant l'adoption des meilleures pratiques tant en ce qui concerne l'apposition de mises en garde sur les emballages que dans d'autres domaines.
- L'Egypte, où une interdiction de la publicité a été décrétée après avoir été contrecarrée et mise en échec par les multinationales du tabac dans les années 90.
- Les Etats-Unis d'Amérique, où l'initiative de mesures efficaces de lutte antitabac a été prise au niveau infranational, aboutissant à une mosaïque de lois et réglementations à l'échelon des Etats et des municipalités.
- L'Inde, qui a adopté une législation globale sur la lutte antitabac constituant un exemple utile pour les pays qui cherchent à élaborer leur propre législation antitabac.
- L'Irlande, qui a adopté une législation globale relative à l'interdiction du tabac sur le lieu de travail avec des résultats très concluants depuis l'entrée en vigueur en mars 2004.
- La Norvège, où une loi novatrice de 1973 fournit un cadre souple pour l'adoption d'une législation complète fixant des normes globales.
- Les Philippines, où les autorités sanitaires et le Sénat appuient l'adoption d'une législation globale énergique, mais où la Chambre des représentants bloque les propositions de lois depuis près d'une décennie.

- La Pologne, qui a adopté une législation globale dont l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) dit qu'elle est «un exemple pour le reste du monde».
- La Thaïlande, où les tentatives des multinationales du tabac pour s'imposer sur le marché thaïlandais ont accéléré la mise en place d'une des législations les fermes et les plus novatrices au monde.

Ces exemples nous apportent plusieurs enseignements: l'importance d'un soutien vigoureux des responsables de la santé publique; la nécessité d'une participation active des organisations non gouvernementales (ONG); le besoin de souplesse dans la législation; la nécessité de se préparer à l'opposition prévisible; et l'importance de prendre en compte les effets de la législation sur le commerce.

XIII. Le droit international et ses conséquences

Le chapitre XIII examine l'importance du droit international en ce qui concerne les mesures nationales de lutte antitabac. Ce chapitre ne peut fournir qu'un descriptif sommaire de ce domaine complexe de préoccupation de la communauté internationale; il n'est pas exhaustif et ne prétend pas passer en revue toutes les règles de droit international existantes qui seraient potentiellement applicables à la lutte antitabac. Il se contente d'examiner les obligations découlant des accords internationaux pertinents en vigueur et leur impact potentiel sur le pouvoir et le devoir des Etats d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques nationales de lutte antitabac. Au niveau mondial, ces engagements internationaux comprennent les obligations commerciales internationales contractées sous l'égide de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC); les obligations internationales concernant les droits humains qui découlent des Pactes internationaux des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme; et les obligations contractées dans le cadre de l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Ce chapitre passe également en revue les obligations juridiques en matière de lutte antitabac qui découlent des traités et conventions conclus par diverses organisations régionales, en mettant notamment l'accent sur l'Union européenne (UE). Enfin, il examine l'importance juridique potentielle de la Convention-cadre de l'OMS, les liens entre la Convention-cadre et les autres obligations juridiques internationales existantes et le processus par lequel les Etats parties à la Convention pourront lui donner effet dans leur droit et leur politique internes.

XIV. Conclusion

La prise de conscience des ravages causés par l'épidémie de tabagisme s'est rapidement accéléré ces dernières années, et l'utilité d'adopter une législation en la matière est maintenant tout à fait établie. Il n'y aura pas de retour en arrière. La Convention-cadre de l'OMS stimulera l'adoption de nouvelles lois et fixera un cadre mondial pour l'action à mener. Il appartient maintenant aux gouvernements des différents pays du monde d'aller de l'avant. Si ce guide peut leur rendre la tâche un peu plus facile, il aura atteint son objectif.