

BOÎTE À OUTILS

sur le conditionnement
neutre des produits du tabac

Fumer provoque
des AVC et des
handicaps



Fumer nuit à vos
dents et à vos
gencives



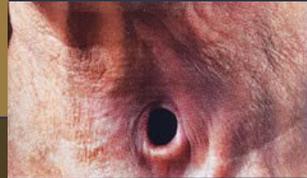
Fumer provoque des
maladies vasculaires
périphériques



Fumer provoque
des crises
cardiaques



Fumer provoque le
cancer de la bouche
et de la gorge



**Guide pratique sur l'élaboration
de politiques et de projets de loi
concernant le conditionnement neutre
du tabac**

Pour obtenir de l'aide afin
d'abandonner l'utilisation d'images
de marque du tabac, allez à l'adresse
www.tobaccofreekids.org

SOMMAIRE

PETITS GUIDES SUR L'ÉLABORATION DE POLITIQUES

GETTING PREPARED	GUIDE 1.1 Set policy objectives	GUIDE 1.2 Establish document development and retention policy	GUIDE 1.3 Prepare for tobacco industry interference
COLLECTING THE EVIDENCE	GUIDE 2.1 Evidence review	GUIDE 2.2 Regulatory impact analysis	GUIDE 2.3 Stakeholder input / public consultation
CRAFTING THE LEGISLATION	GUIDE 3.1 Make key policy decisions	GUIDE 3.2 Draft the law	
PROCEDURAL STEPS FOR A SECURE POLICY	GUIDE 4.1 Coordinate across government	GUIDE 4.2 Obtain legal advice	GUIDE 4.3 WTO notification

D'autres OUTILS ET RESSOURCES sont disponibles à l'adresse

www.tobaccofreekids.org/plainpackagingtoolkit

Ceci inclut :

Outils au service des politiques

A. Documents d'information

- Qu'est-ce que le conditionnement neutre et pourquoi est-il nécessaire ?
- Réfutation des arguments de l'industrie du tabac
- Le conditionnement neutre est-il légal ?

B. Modèle d'analyse d'impact de la réglementation

C. Modèle de document de consultation

Outils de rédaction de textes de loi

D. Rédaction détaillée du texte de loi

E. Tableau de comparaison des lois existantes sur le conditionnement neutre

F. Modèle de projet de loi type

Preuves

G. Preuves issues de la recherche

H. Preuves de l'Australie obtenues après la mise en œuvre

I. Image de marque des produits du tabac

J. Arguments de l'industrie du tabac et comment les contrer

Questions juridiques et développements internationaux

K. Questions juridiques et résumés des affaires

L. Développements internationaux

Fixer des objectifs politiques

1. Établir des buts et objectifs

Il est fondamental d'établir des buts et objectifs clairs afin d'élaborer efficacement une politique de lutte antitabac. Bon nombre de juridictions nationales et internationales appliquent des critères juridiques afin de déterminer si une mesure est proportionnelle ou justifiée par rapport à ses objectifs visés. Si un gouvernement n'établit pas officiellement ces objectifs, il est plus difficile de défendre un recours en justice.

Le conditionnement neutre répond à plusieurs objectifs dans le contexte général des stratégies de réduction de la demande de tabac. Les grands objectifs du conditionnement neutre sont d'améliorer la santé publique en :

- dissuadant les jeunes de commencer à fumer ou à consommer des produits du tabac ;
- encourageant les fumeurs à abandonner la cigarette ainsi que les autres produits du tabac ;
- incitant les anciens fumeurs ou consommateurs de produits du tabac à ne pas recommencer.

Les objectifs du conditionnement neutre sont atteints en

- **réduisant** le caractère attrayant des produits du tabac pour les consommateurs,
- **augmentant** la visibilité et l'efficacité des mises en garde sanitaires sur l'emballage des produits du tabac,
- **réduisant** la capacité de l'emballage des produits du tabac à tromper les consommateurs sur les effets nocifs du tabagisme ou la consommation des produits du tabac,

ET en

- **empêchant** la publicité et la promotion de la consommation de tabac à travers l'emballage de ces produits,
- **ayant un effet positif** sur les attitudes, les croyances, les intentions et les comportements liés au tabagisme ou en contribuant à la démoralisation des produits du tabac.

Cette liste est établie à partir des objectifs énoncés dans les directives pour l'application des articles 11 et 13 de la Convention-cadre de l'OMS, de la loi australienne sur le conditionnement neutre des produits du tabac de 2011, de la loi irlandaise sur la santé publique (emballage normalisé du tabac) de 2014 et des documents de consultation publique du Royaume-Uni.

Les gouvernements qui proposent un conditionnement neutre devraient réfléchir aux objectifs les plus pertinents pour eux. Néanmoins, il leur est recommandé d'envisager globalement les buts poursuivis et les moyens d'y parvenir dans le cadre de l'adoption du conditionnement neutre.

Ces objectifs sont fondés sur des faits. Ils peuvent être suivis et évalués.

2. Définir les objectifs dans des documents officiels

Un gouvernement doit absolument définir clairement les buts de la politique dans des publications ou des documents officiels rendus publics. Par exemple, dans le préambule ou les notes explicatives de la législation (comme l'ont fait l'Australie et l'Irlande), dans des documents de consultation publique (comme l'ont fait le Royaume-Uni et le Canada) ou dans une étude d'impact de la réglementation (comme l'a fait la Nouvelle-Zélande). Des liens vers ces documents sont disponibles ci-après.

3. Démontrer que le conditionnement neutre s'inscrit dans le cadre de la CCLAT de l'OMS

Il est également important pour un gouvernement de reconnaître officiellement qu'un conditionnement neutre est une politique recommandée dans les directives pour l'application des articles 11 et 13 de la CCLAT de l'OMS. Le fait qu'un pays adopte une politique dans le cadre de ses obligations juridiques internationales peut être un élément déterminant pour les cours ou les tribunaux chargés de l'examiner. L'objectif des législations de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande est de donner effet aux obligations de la CCLAT de l'OMS. Ce point est également détaillé dans le document de consultation du Royaume-Uni.

4. Les objectifs du conditionnement neutre font partie d'une politique de lutte antitabac plus vaste

Il est primordial, pour des raisons politiques et juridiques, que le conditionnement neutre fasse partie d'une stratégie de lutte antitabac plus vaste qui inclut :

- une interdiction complète de la publicité en faveur du tabac, de la promotion et du parrainage, y compris une interdiction de la publicité sur le point de vente ;
- des mises en garde sanitaires illustrées efficaces (grandes) conformes aux recommandations de la CCLAT de l'OMS.

Les raisons sont les suivantes.

Les aspects politiques

- Il est inutile de supprimer les éléments publicitaires et promotionnels des paquets de tabac mais de continuer d'en autoriser la promotion et la publicité sous d'autres façons.
- L'un des buts principaux du conditionnement neutre est d'augmenter la visibilité et l'efficacité des mises en garde sanitaires illustrées. Par conséquent, un pays doit soit avoir mis en place soit être en train d'introduire le conditionnement neutre et les mises en garde sanitaires conformes aux recommandations de l'article 11 de la CCLAT de l'OMS, à savoir des illustrations sur au moins 50 % des faces avant et arrière du paquet.
- L'Australie et l'Union européenne ont augmenté la taille des mises en garde sanitaires en même temps qu'elles ont mis en place le conditionnement neutre.

Les aspects juridiques

- Les recours en justice internationaux, ainsi que de nombreuses juridictions nationales, prévoient souvent un critère qui consiste à vérifier si l'introduction d'une mesure capable de limiter l'échange de biens ou l'activité commerciale est nécessaire ou justifiée. Ce type d'argument juridique évalue si d'autres mesures moins restrictives permettraient également d'atteindre les objectifs de la politique. Si une interdiction complète de la publicité en faveur du tabac, de la promotion et du parrainage n'est pas en place ou en cours d'introduction, un tribunal pourrait la considérer comme une option moins restrictive pour atteindre les objectifs de la politique que l'introduction du conditionnement neutre.
- Les fabricants de tabac affirment que l'efficacité de la politique serait compromise par d'autres formes de publicité.
- Il existe d'abondantes preuves montrant que le conditionnement neutre parvient efficacement à augmenter la visibilité des mises en garde sanitaires. Toutefois, en l'absence de réglementations exigeant des mises en garde sanitaires efficaces conformes aux recommandations de la CCLAT de l'OMS, il serait difficile de les utiliser pour défendre le conditionnement neutre lors d'un recours en justice.

Ressources clés

- Publication de l'OMS intitulée « Le conditionnement neutre des produits du tabac : éléments factuels, élaboration et mise en œuvre de la politique » :
www.who.int/tobacco/publications/industry/plain-packaging-tobacco-products/fr/
- Législation australienne qui établit les objectifs de la loi :
www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00190
- Consultation du Royaume-Uni de 2012 qui décrit les buts et les objectifs de la proposition de politique :
www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/170568/dh_133575.pdf
- Étude d'impact de la réglementation 2012 de la Nouvelle-Zélande qui établit les objectifs de la proposition :
<http://www.health.govt.nz/about-ministry/legislation-and-regulation/regulatory-impact-statements/plain-packaging-tobacco-products-regulatory-impact-statement-consultation-phase>

Archivage des documents

Il est important de mettre en place une politique complète de conservation et de création de documents conforme aux pratiques gouvernementales afin que les processus d'élaboration de politiques puissent être pleinement démontrés si la mesure est contestée en justice.

Chaque étape du processus de rédaction et d'élaboration de politiques doit être consignée et documentée. Ainsi, il convient de consigner soigneusement :

1. Les principales réunions du ministère de la Santé lors desquelles la politique fait l'objet de débats ou des décisions sont prises quant aux aspects de la politique.
2. Les **raisons** des décisions prises quant à un aspect de la politique (voir, par exemple, les premières décisions fondamentales relatives à l'élaboration de la politique décrites dans le **Guide 3.1**).
3. Les communications ou les réunions avec d'autres ministères (voir le **Guide 4.1**).
4. Les communications ou les réunions avec des experts, des organes de la santé publique ou des organisations de la société civile ainsi que la documentation des participants.
5. Les interactions avec l'industrie ou ses représentants en dehors des consultations publiques ainsi que la documentation des participants*.
6. Toutes les preuves examinées, quand elles ont été examinées et par qui.
7. Toute proposition écrite extérieure reçue d'organisations ou de l'industrie, dans le cadre d'une consultation ou autre.
8. La correspondance interne et externe, y compris les e-mails se rapportant à la politique.

**Les réunions avec l'industrie du tabac ou ses représentants doivent uniquement avoir lieu et être organisées conformément à l'article 5.3 de la CCLAT de l'OMS et à ses directives afin de protéger les politiques de lutte antitabac face aux intérêts commerciaux et autres.¹*

Les débats internes au gouvernement entre les différents ministères sont un aspect important du processus d'élaboration de politiques. Ainsi, le fait de démontrer qu'ils ont bien eu lieu permet de prouver l'existence d'un processus approprié. Les comptes rendus des réunions doivent inclure les ordres du jour et les procès-verbaux. Une analyse d'impact de la réglementation (voir le **Guide 2.2**) peut être utile à l'archivage des documents relatifs à l'élaboration de la politique.

LES RECOURS EN JUSTICE intentés devant des juridictions nationales et internationales qui visent une politique de lutte antitabac affirment souvent que la procédure n'a pas été respectée ou que les preuves pertinentes n'ont pas toutes été prises en compte avant de rendre le jugement. Il est important pour un gouvernement de pouvoir justifier les mesures qu'il a prises.

LORS DE LA DEMANDE D'ARBITRAGE INTERNATIONAL RELATIF AUX INVESTISSEMENTS de Philip Morris International contre deux lois antitabac uruguayennes,² Gary Bord, l'arbitre désigné par Philip Morris, a présenté des objections concernant certains points, pour lesquels il n'était pas d'accord avec le jugement du tribunal (voir le **Guide 4.2**). Selon Gary Born, l'exigence de présentation unique (qui autorise les marques à n'avoir qu'une seule variante) de l'Uruguay a été adoptée sans procédure légale ni considération des preuves. Par conséquent, elle était arbitraire et contraire au traité bilatéral d'investissement liant la Suisse à l'Uruguay :

« Je pense que le **dossier ne permet pas** de conclure que l'exigence de présentation unique... a été précédée d'une étude, de discussions ou de délibérations préalables au sein du ministère de la Santé publique, ou d'autres autorités uruguayennes...

Il est important de souligner que le dossier de preuves ne contient aucun procès verbal, aucun ordre du jour, aucun protocole, aucun document préparatoire, aucune note de service, aucune lettre, aucun e-mail ni aucune autre pièce justificative qui prouve que des réunions, des conférences téléphoniques ou d'autres interactions se sont tenues relativement à l'exigence de présentation unique. » [¶108 –109] (souligné par l'auteur)

Selon le gouvernement uruguayen, la politique a été étudiée en bonne et due forme avant d'être adoptée, ce que le tribunal a approuvé à la majorité. En revanche, le fait qu'un des trois arbitres avait l'intention de conclure à une violation du traité d'investissement bilatéral, ce qui aurait pu aboutir à des dommages et intérêts considérables, rappelle aux gouvernements qu'il est indispensable de suivre la procédure légale et d'en **conserver des archives**.

Demandes relatives à la liberté d'information

En outre, les gouvernements doivent savoir que les fabricants de tabac ont fait de nombreuses demandes relatives à la liberté d'information dans des pays qui envisageaient l'application du conditionnement neutre. Ces demandes peuvent viser à immobiliser les ressources du gouvernement et constituer des exercices pratiques afin de se préparer aux recours en justice. Les gouvernements doivent tenir compte des stratégies afin de se préparer à répondre à de telles demandes en mettant d'emblée au point une méthode de gestion des documents.

1. L'Union internationale contre la tuberculose et les maladies respiratoires a créé une boîte à outils comportant des guides sur la mise en œuvre de l'article 5.3 de la CCLAT et prévenir l'ingérence de l'industrie du tabac : www.theunion.org/what-we-do/publications/english/pubtc_Guides-set.pdf.
2. Philip Morris Brand Sàrl (Suisse), Philip Morris Products S.A. (Suisse) et Abal Hermanos S.A. (Uruguay) contre la République orientale de l'Uruguay (affaire CIRDI n° ARB/10/7). La sentence ainsi que l'opinion dissidente sont disponibles à l'adresse www.italaw.com/cases/460.

Anticiper l'ingérence de l'industrie du tabac

La page Web de la boîte à outils en ligne consacrée aux **ARGUMENTS DE L'INDUSTRIE DU TABAC (et leur réfutation)** fournit de nombreux détails et exemples des campagnes médiatiques et des tactiques d'ingérence déployées par l'industrie du tabac. Ils mettent en lumière comment les arguments de l'industrie sont biaisés, ne reposant pour la plupart sur aucun fondement rationnel, et présentent des contre-arguments pouvant être utilisés pour démonter point par point les campagnes de l'industrie. Le recours, de la part de l'industrie, à des experts non indépendants et dont les preuves ne respectent pas les règles de base y est également mis en évidence. On peut aussi constater que l'industrie n'a jamais publié les résultats de ses études de consommation concernant les éventuels impacts du conditionnement neutre.

LES DOCUMENTS D'INFORMATION incluent en outre un résumé qui reprend les principaux contre-arguments démontant un à un les principaux arguments brandis par l'industrie du tabac et pouvant être relayés par les politiciens ou les médias.

1. L'industrie du tabac coordonne des campagnes agressives et généreusement financées

Ces campagnes s'opposent au conditionnement neutre dans tous les pays qui proposent ou envisagent d'adopter cette politique. Elles vont beaucoup plus loin que la simple opposition habituelle aux mesures de lutte antitabac. Dans le cas du conditionnement neutre, l'industrie a notamment utilisé pour ses campagnes :

- des publicités de pleine page dans des journaux nationaux,
- des panneaux d'affichage,
- des sites Internet dédiés pour promouvoir le point de vue de l'industrie,
- les médias sociaux,
- des courts-métrages,
- un lobbying politique intense à tous les niveaux,
- les campagnes et les enquêtes de rue,
- le recours fréquent aux entreprises mandataires ou groupes-écrans, et
- en Suède, l'industrie du tabac a même installé un faux supermarché à l'occasion d'une convention politique dans lequel tous les biens (café, pain, lait, etc.) étaient emballés sous forme de conditionnement neutre.

Ces campagnes ont le pouvoir de faire totalement basculer l'opinion publique et celle de certains membres du gouvernement. **Cette politique marche, c'est justement pour cela que l'industrie du tabac réagit de façon si véhémente.**

2. Les arguments biaisés de l'industrie du tabac

Les arguments avancés par les fabricants de tabac pour s'opposer au conditionnement neutre sont maintenant bien connus et varient peu d'un pays à l'autre, malgré un angle d'attaque parfois différent. Par exemple, en France, les buralistes (soutenus par les industriels) se sont largement opposés en clamant que cela détruirait de nombreux emplois. En Slovénie, l'argument le plus souvent avancé était que cette mesure contribuerait à augmenter le commerce illicite du tabac et au financement des bandes criminelles. L'industrie n'hésite pas à recycler ses arguments quel que soit l'endroit, bien qu'ils aient déjà été discrédités en bloc ailleurs.

Les arguments courants de l'industrie du tabac :

- **Aucune preuve ne montre** que cette mesure fonctionnera.
- **Le conditionnement neutre fera augmenter le commerce illicite du tabac** car les paquets neutres sont plus faciles à contrefaire.
- **Cela peut devenir une pente glissante ou avoir un effet domino** vers le conditionnement neutre d'autres produits.
- **Cette mesure enfreint les droits de propriété intellectuelle** et entraînera de nombreuses demandes de dédommagement.
- **Le conditionnement neutre entraînera une baisse des prix** et, de ce fait, une hausse de la consommation.
- **Les petits détaillants perdront de l'argent** car ils passeront plus de temps à servir les clients.
- **Cette mesure entraînera des suppressions d'emplois** au niveau national dans le secteur de la fabrication de tabac.

Ces arguments sont de simples allégations, ne reposant sur aucun élément de preuve et pouvant facilement être réfutés à l'aide des données disponibles et des décisions de justice déjà rendues. Voir **les DOCUMENTS D'INFORMATION : Arguments de l'industrie** pour une série de contre-arguments aux allégations des fabricants de tabac.

À ce jour, aucune étude empirique menée par, ou au nom de, l'industrie du tabac n'a été publiée. Les fabricants de tabac se refusent à dévoiler leurs propres enquêtes de consommation ou études comportementales évaluant les impacts du conditionnement neutre.

Et lorsque les fabricants de tabac ont pris la peine de consulter des experts pour étayer leurs arguments, il a été établi, par exemple par la Haute Cour de justice du Royaume-Uni statuant sur le recours engagé à l'encontre du conditionnement neutre, que les données avancées par ces experts « n'avaient pas été évaluées par des pairs », « étaient souvent invérifiables » et « n'étaient pas conformes aux meilleures pratiques internationalement reconnues ».

3. Comment anticiper ?

Toute avancée en matière de politique antitabac, et notamment en ce qui concerne le conditionnement neutre, passe par la mise au point d'une stratégie, de la part du gouvernement et de la société civile, visant à anticiper et à contrer l'ingérence de l'industrie du tabac :

- **Anticiper les arguments potentiels** de l'industrie afin de les infirmer le plus tôt possible.
- **Réfuter sans attendre les arguments de l'industrie** afin d'éviter qu'elle ne les martèle à tout va.
- **Utiliser des documents d'information préparés à l'avance** couvrant les principaux sujets à l'intention des médias, d'autres ministères et des parlementaires concernés (*voir les DOCUMENTS D'INFORMATION dans Outils et Ressources*).
- **Mener des campagnes médiatiques favorables** diffusant des informations sur la tendance globale à l'adoption de la politique et les résultats encourageants de l'Australie.

- **Mobiliser sans attendre les autres ministères** (voir **GUIDE 4.1: Coordonner l'action gouvernementale**).
- **Mobiliser les soutiens** — il est vivement recommandé d'inviter des experts nationaux et internationaux, notamment les grands noms de la médecine, à s'exprimer dans les médias et dans les différents ministères sur les dangers du tabac et les faits avérés concernant le conditionnement neutre.
- **Encourager la société civile à mener une campagne médiatique** en faveur de la politique, soulignant les faits et révélant au grand jour les tactiques déployées par l'industrie du tabac.

4. Impliquer les organisations de la société civile, associations médicales et organismes de santé publique

Ces organismes peuvent jouer un rôle déterminant dans la réfutation des arguments de l'industrie du tabac en menant des campagnes de promotion du conditionnement neutre impossibles à conduire par le gouvernement simultanément au processus d'élaboration de politique et de prise de décisions. Les organismes médicaux et de santé publique peuvent donner leur avis sur les preuves et envoyer des experts **fiabes** pour s'exprimer dans les médias. Ces organisations peuvent devancer l'opposition de l'industrie du tabac en sollicitant les médias avant toute annonce du gouvernement afin de communiquer les faits réels et d'anticiper les arguments biaisés que l'industrie et ses groupes-écrans avanceront.

Au Royaume-Uni, c'est l'association Cancer Research UK qui a mené la campagne de promotion du conditionnement neutre. Son blog fournit un aperçu des actions entreprises par la société civile. Les treize étapes ayant conduit au succès de la campagne y sont décrites, comme l'envoi de paquets de cigarettes tape-à-l'œil aux députés et la participation aux conférences des partis politiques.²

5. Réfuter les arguments de l'industrie en se fondant sur les preuves

Les preuves provenant de l'Australie après la mise en œuvre de la mesure sont extrêmement utiles pour montrer ce qu'il s'est réellement passé et pour démonter les fausses allégations de l'industrie du tabac sur les impacts négatifs du conditionnement neutre.

Allégations de l'industrie avant la mise en œuvre	Les preuves de l'Australie après la mise en œuvre
Source de confusion chez les détaillants et perte d'argent	Les détaillants se sont vite adaptés. Les délais de service au client ont même diminué après la mise en œuvre, et les petits détaillants n'ont pas connu de baisse de la fréquentation.
Explosion du commerce illicite du tabac	Aucune variation n'a été décelée selon les principaux indicateurs après la mise en œuvre. Aucun paquet contrefait n'a été découvert. La consommation de tabac non conditionné a diminué.
Baisse des prix du tabac	Le prix du tabac a augmenté dans tous les secteurs.
Augmentation de la consommation	Une baisse régulière de la consommation générale et une diminution significative des taux de prévalence ont été observées.

Les faits essentiels sur les preuves et les études étayant les résultats de l'après mise en œuvre peuvent être consultés sur le site Internet de l'organisation Cancer Council Victoria :

<http://www.cancervic.org.au/plainfacts/browse.asp?ContainerID=industryopposition>

6. Dénoncer les allégations contradictoires

Les fabricants de tabac adoptent des discours contradictoires selon le contexte. Mettre cela en lumière peut constituer un moyen efficace de contrer leurs arguments. Par exemple, dans son recours l'opposant à la législation britannique, l'industrie du tabac a basé son argumentation sur le fait que la présence de la marque sur le conditionnement ne revient pas à en faire la publicité et remplit une fonction distincte. Toutefois, dans le recours les opposant à la Haute Cour de justice australienne, les fabricants de tabac ont directement comparé l'espace réservé à la marque sur les paquets à l'espace réservé à la publicité sur les panneaux (Consulter la [page Web de la boîte à outils en ligne sur les RÉSUMÉS DE RECOURS](#)).

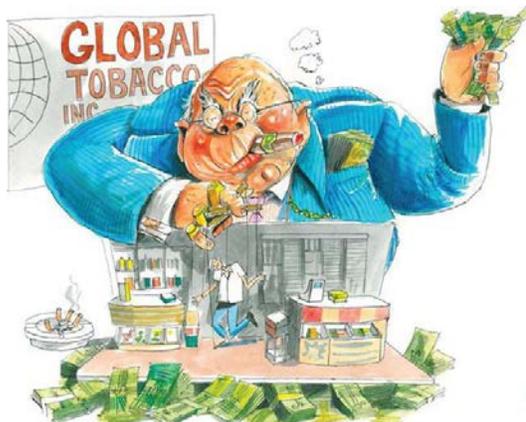
Cela vaut également pour le commerce illicite. Philip Morris International a clamé que les paquets de marque étaient difficiles voire impossible à contrefaire pour s'opposer au conditionnement neutre. Elle a toutefois affirmé en parallèle, dans une brochure publiée en 2012 sur Codentify (un système de suivi et de traçabilité développé par PMI), que les paquets de marque sont faciles à contrefaire. Un rapport commandé par Philip Morris Limited sur le commerce illicite en Australie confirme qu'aucun paquet neutre contrefait n'a été saisi depuis la mise en œuvre de la mesure. La seule étude statistique sur laquelle s'appuie l'industrie du tabac pour affirmer que le conditionnement neutre entraîne l'augmentation du commerce illicite du tabac est le rapport publié par KPMG. Toutefois, la méthodologie du rapport était tellement biaisée que l'industrie a préféré ne pas s'en prévaloir (au même titre que d'autres preuves) lors de son recours contre les réglementations britanniques sur le conditionnement neutre.

Le double visage de P M I en ce qui concerne le commerce illicite et le conditionnement neutre

« Les fabricants de tabac s'efforcent de concevoir des éléments d'authentification visibles qui sont difficiles, voire impossibles, à contrefaire. » ³ [2012]	« Ils [les paquets de cigarettes] sont faciles à contrefaire, et ce malgré l'utilisation d'éléments holographiques innovants, d'encres spéciales et de petits détails de conception élaborés. Les données montrent que les contrefacteurs peuvent même imiter les papiers timbrés les plus sophistiqués en trois semaines. » ⁴ [2012]
« Les paquets neutres seront plus faciles à contrefaire. » ⁵ [2012]	« . . . aucun des paquets contrefaits identifiés dans le cadre de l'étude Empty Pack Survey [en Australie] n'étaient des paquets neutres. » ⁶ [2015]
« KPMG affirme que le commerce illicite du tabac a atteint des niveaux records en Australie. La méthodologie de KPMG est largement reconnue. » ⁷ [2014]	« Les plaignants allèguent que le conditionnement neutre augmentera le commerce illicite. Mais ils n'ont présenté aucune analyse ou preuve matérielle (devant la Cour) de l'impact sur le commerce illicite. » ⁸ [2016]

7. Connaître les tactiques de l'industrie

GROUPES-ÉCRANS. L'industrie du tabac instaure et finance régulièrement des groupes-écrans ou assiste des organisations tierces, comme des groupes de réflexion et d'influence ou des organisations libertaires, souvent via des agences de relations publiques, pour donner une impression de soutien à ses arguments d'opposition.⁹ Par exemple, lorsqu'il a été proposé d'adopter le conditionnement neutre en Australie, un groupe-écran a été instauré pour prétendument ne représenter que le secteur de la vente au détail. Toutefois, des documents internes portant sur ce groupe et d'autres contre-mesures de l'industrie ont été révélés à la presse. Ceux-ci montraient que le groupe était en fait financé par plusieurs fabricants de tabac.¹⁰



The campaign against plain cigarette packs. Guess who's pulling the strings.

The so-called Alliance of Australian Retailers was created last month so global tobacco companies can pump a reported \$5m into an ad campaign opposing Australia's introduction of plain cigarette packaging. Both Coles and Woolworths hurriedly distanced themselves from it. Even the spokesperson for the campaign changed in the last week.

The ads say plain packaging won't work. But if it won't work, why spend millions hoodwinking the Australian public with a sham organisation opposing it? Plain packaging will stop children taking up the habit. It will reduce smoking and save Australian lives. And Big Tobacco knows it. Next time you see ads with long-faced retailers saying we shouldn't introduce it, remember who's pulling the strings.

A public health message supported by



Authorised by Professor Mike Traub, Public Health Association of Australia 20 Region One, Deakin, VIC 3080

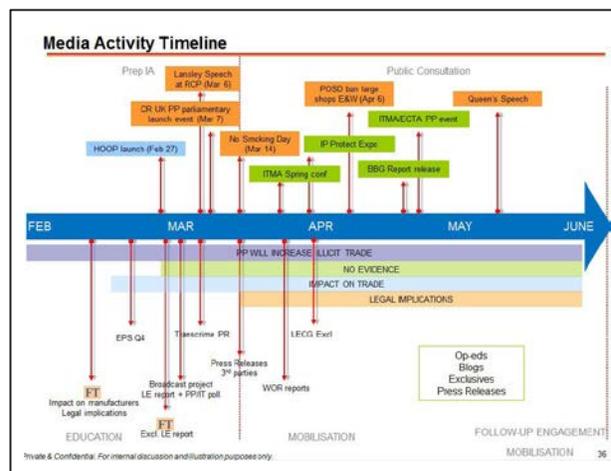
Au Royaume-Uni, une étude universitaire a mis en évidence que les trois quarts des organisations externes à l'industrie avaient des liens financiers directs avec un ou plusieurs des quatre principaux fabricants de tabac, lesquels étaient responsables de 60 % des campagnes anti-conditionnement neutre identifiées. L'étude a révélé que les organisations qui s'étaient activement opposées au conditionnement neutre (notamment des groupes d'entreprises et des groupes de militants) faisaient rarement état de leurs relations avec les cigarettiers en toute transparence.¹¹

CAMPAGNES SOPHISTIQUÉES ET BIEN FICELÉES. En 2013, les documents internes de l'industrie du tabac dévoilés, parmi lesquels des power points, ont révélé les rouages de la campagne menée par Philip Morris International contre le conditionnement neutre au Royaume-Uni l'année précédente. Les deux diapositives présentées en exemple ci-dessous montrent les messages clés de PMI dans les médias ainsi que le planning complet et minutieux des arguments à utiliser à des moments bien déterminés. Dans ces mêmes documents, d'autres parties traitent du recours à des tiers pour diffuser les messages.¹²

Révélation de la stratégie détaillée de PMI pour s'opposer au conditionnement neutre au Royaume-Uni

Media

- **Overall objective:**
 - Ensure that PP is not adopted in the UK
- **Communications objective:**
 - Raise awareness with decision-makers and general public about key concerns related to plain packaging – *no evidence; impact on trade; legal issues and illicit trade*
 - Highlight long-term and on-going legal case in Australia (2-3yrs)
- **Strategy:**
 - Illicit trade → PP will make problem worse → PP consequences
 - Broad 3rd party media engagement
 - High profile opinion pieces



1. La page Web détaillant les tactiques de l'industrie du tabac, et notamment son recours aux médias, pour s'opposer au conditionnement neutre au Royaume-Uni peut être consultée à l'adresse suivante : www.tobaccotactics.org/index.php/Plain_Packaging_Opposition_in_the_UK; voir également Simon Chapman, "Removing the Emperor's clothes," incluant une partie décrivant les campagnes menées en Australie : http://ses.library.usyd.edu.au/bitstream/2123/12257/7/9781743324295_Chapman_RemovingtheEmperorsClothes_FT.pdf.
2. Consulter le lien <http://scienceblog.cancerresearchuk.org/2015/03/17/13-things-that-shaped-our-campaign-for-standardised-cigarette-packaging/>.
3. Réponse de Philip Morris International à la consultation de 2012 sur le conditionnement neutre des produits du tabac au Royaume-Uni. Disponible sur le site : <https://www.tobaccofreekids.org/assets/microsites/plainpackaging/PMI-UK-Submission-and-All-Annexes-combined-2012-reduced.pdf>, p.21.
4. Philip Morris International, Codentify, Brochure, 2012. Disponible sur le site : https://www.tobaccofreekids.org/assets/microsites/plainpackaging/Codentify_E_Brochure_English.pdf.
5. (Voir note 2.)
6. Rapport complet KPMG sur le commerce illicite du tabac en Australie, en 2015, commandé par Philip Morris, British American Tobacco, and Imperial Tobacco, et al., p.44.
7. Philip Morris Limited Response to the consultation on "standardised packaging", August 7, 2014.
8. Décision rendue dans l'affaire opposant l'industrie du tabac aux réglementations du Royaume-Uni R (British American Tobacco & Ors) v. Secretary of State for Health [2016] EWHC 1169 (Admin) paragraphe 669.
9. WHO (2008), Tobacco industry interference with tobacco control, disponible à l'adresse suivante : http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/83128/1/9789241597340_eng.pdf , p. 5.
10. Consulter le lien www.tobaccotactics.org/index.php/Main_Page.
11. Consulter le lien <http://medicalxpress.com/news/2016-10-lid-big-tobacco-campaigning-methods.html>.
12. Consulter le lien http://tobaccotactics.org/index.php/PMI%E2%80%99s_Anti-PP_Media_Campaign.

Guide 2.1

Analyse des preuves

Il existe un nombre considérables de données, notamment des études de plusieurs pays et des données statistiques d’Australie, qui montrent que le conditionnement neutre est une politique contribuera à réduire le tabagisme. Des textes de référence sur la commercialisation et le marquage soulignent également à quel point le conditionnement peut être efficace pour attirer les consommateurs. Et cela vaut également pour les produits du tabac.

Afin d’élaborer des lois fortes, les gouvernements devraient tenir compte de l’intégralité des données relatives au conditionnement neutre, notamment les arguments contre les politiques prônées par l’industrie du tabac. De bonnes politiques reposent sur de bonnes preuves mais, en cas de recours en justice, un dossier détaillé des données ayant été examinées, quand et par qui, peut également s’avérer crucial pour prouver le respect des procédures légales.

L’analyse des preuves devrait inclure les étapes suivantes.

1 : soutenir la recherche

*(Les informations complètes sont disponibles sur la page Web consacrée aux **PREUVES ISSUES DE LA RECHERCHE** de l’outil en ligne)*

Depuis 20-30 ans, de nombreuses études scientifiques évaluées par les pairs ont été menées sur l’impact potentiel que le conditionnement neutre des produits du tabac pourrait avoir sur les comportements en matière de tabagisme et leur influence sur les taux de consommation du tabac. Les recherches ont été réalisées dans dix pays au moyen de diverses méthodes, chaque étude constituant une partie du tableau.

Les pays ayant déjà adopté le conditionnement neutre ont commandé des analyses indépendantes des études afin que l’état des lieux de l’ensemble des preuves relatives à l’impact qu’aura cette mesure soit le plus clair, exhaustif et équilibré possible. Lors de l’analyse Hammond de 2014, 69 études empiriques originales ont été examinées (en octobre 2016, le nombre était passé à plus de 75 études pertinentes). Les cinq analyses montrent que les données relatives au conditionnement neutre sont remarquables de par l’ampleur et la diversité des méthodes, mais aussi l’homogénéité des résultats. Les analyses des preuves sont les suivantes :

- i. Le Cancer Council Victoria (Australie 2011)¹
- ii. Le rapport Stirling (Royaume-Uni 2012 et mise à jour en 2013)²
- iii. Le rapport Chantler (Royaume-Uni 2014)³
- iv. Le rapport Hammond (Irlande 2014)⁴
- v. L’analyse Cochrane (2017)⁵

Tous ces travaux sont parvenus aux mêmes conclusions, à savoir Qu’il existe des preuves solides et cohérentes qui étayent l’argument selon lequel le conditionnement neutre contribuera à la réalisation de ses objectifs (tels que définis dans le **Guide 1.1**).

D’après le rapport publié au Royaume-Uni par Sir Chantler, « **[l’ensemble des preuves] pointent dans la même direction et il n'existe [à sa connaissance] aucune preuve convaincante allant dans l'autre sens.** »

2 : les preuves issues de la mise en œuvre du conditionnement neutre en Australie et ailleurs

(les informations complètes sont disponibles sur la page Web consacrée aux

PREUVES ISSUES DE LA MISE EN ŒUVRE EN AUSTRALIE de l'outil en ligne)

L'évaluation ex post de la mise en œuvre a été officiellement publiée par le gouvernement australien en février 2016⁶. Elle est parvenue aux conclusions suivantes :

« Si le plein effet du conditionnement neutre devrait avoir lieu dans le temps, les preuves examinées dans le cadre de cette évaluation suggèrent que la mesure atteint ses objectifs. Elles montrent que le conditionnement neutre des produits du tabac a un impact positif sur les mécanismes spécifiques pris en considération dans la loi y afférant. Tous les principaux ensembles de données analysés ont également montré une chute de la prévalence nationale du tabagisme en Australie. »

Le conditionnement neutre a contribué à une réduction statistiquement significative de la prévalence du tabagisme de 0,55 points de pourcentage sur une période de mise en œuvre de 34 mois, soit un quart de la chute totale des taux moyens de prévalence observés.⁷

Les statistiques officielles des taux de tabagisme et de consommation de tabac en Australie sont publiées sur le site Internet du ministère de la Santé.⁸ Il existe un grand nombre d'études indépendantes menées par différents organismes de recherche et utilisant différentes méthodes et cohortes. Chaque nouvelle étude a montré une réduction continue des taux depuis la mise en œuvre du conditionnement neutre en 2012.

L'édition de Tobacco Control du *British Medical Journal* d'avril 2015 consacrée à la mise en œuvre et l'évaluation de la politique australienne du conditionnement neutre incluait dix-huit documents de recherche¹² traitant les divers aspects de l'impact et de l'application de la mesure. Ils ont montré que les paquets neutres avaient un impact positif sur les buts et objectifs de la politique.

Les études ont également mis en lumière que, contrairement aux prédictions de l'industrie du tabac, il n'existe aucune preuve que le conditionnement neutre ait entraîné une baisse des prix des produits du tabac ou une augmentation de la consommation de produits du tabac illicite.

Un quart des 2,2 % de chute de la prévalence est attribué au conditionnement neutre. Cela équivaut à **118 000 fumeurs en moins en Australie en seulement trois ans**, une réduction résultant directement de l'application du conditionnement neutre.

Chute des taux de tabagisme en Australie

- Entre 2014 et 2015, 14,7 % des adultes âgés de 18 ans et plus fumaient tous les jours (soit environ 2,6 millions de fumeurs), contre 16,1 % en 2011-2012 ⁹
- De 2012 à 2015, une baisse globale de 20 % du taux d'élèves du secondaire et de jeunes adultes (âgés de 18 à 34 ans) qui fumaient au moins 100 cigarettes dans leur vie ¹⁰
- En 2014, 5 % des jeunes âgés de 12 à 17 ans fumaient, par rapport à 7 % en 2011 et 2008 ¹¹



3 : les preuves relatives au marquage sur le conditionnement et à son influence sur le tabagisme

(Les informations complètes sont disponibles sur la page Web consacrée au [MARQUAGE DU TABAC](#) de l'outil en ligne)

Il est judicieux de placer le conditionnement neutre dans le cadre plus vaste du marquage, de la commercialisation et du conditionnement en général des produits.

Selon la théorie de la commercialisation, le conditionnement a un certain nombre de fonctions, notamment aider les consommateurs à identifier et différencier les marques, mais il est également utilisé pour promouvoir le produit en tant que composante importante de la stratégie globale de commercialisation. Le conditionnement peut accroître l'attractivité d'un produit et créer des impressions positives ainsi que des relations émotionnelles pouvant « stimuler les ventes ».

Le conditionnement des produits du tabac s'est avéré plus important en tant qu'outil promotionnel que ce qui était le cas pour d'autres produits. Tout d'abord, dans bon nombre de pays ayant adopté des interdictions de toute publicité en faveur du tabac, de toute promotion et de tout parrainage, le conditionnement constitue l'un des derniers outils publicitaires d'une marque. Ensuite, les paquets de produits du tabac sont un « produit badge » car les consommateurs les montrent régulièrement en public¹².

Les documents internes de l'industrie du tabac témoignent de l'importance du conditionnement pour promouvoir les produits du tabac. Un certain nombre d'études ont examiné les documents internes de l'industrie, dévoilés ou publiés à la suite de règlements de litiges aux États-Unis. **Le rapport Hammond**, en particulier, inclut les résultats de ces études, qui montrent que l'industrie accorde une très grande importance au rôle joué par le conditionnement dans la promotion de ses produits et la publicité en leur faveur.

4 : réaliser une étude du marché des produits du tabac et du conditionnement

Réaliser une étude sur les produits du tabac (et leur conditionnement) disponibles sur le marché d'un pays peut soutenir l'élaboration de la politique relative au conditionnement neutre. Une étude de marché permet également de faire un état des lieux des marques présentes, aidant ainsi à justifier la nécessité de la politique. Les questions que l'étude devrait poser incluent : Quelles sont les formes de paquet les plus courantes pour chaque type de produit ? Existe-t-il de nouvelles formes de conditionnement ? Certains conditionnements ciblent-ils clairement certains groupes de la communauté ? Y a-t-il des familles de marque qui continuent de tromper les consommateurs quant aux dangers relatifs de chaque variante de marque (par ex. : des variantes « gold » et « silver » d'une marque) ?

« le paquet fournit un lien direct entre les consommateurs et les fabricants et il est particulièrement important pour les produits de consommation comme les cigarettes qui présentent un haut degré de visibilité sociale. Contrairement à bien d'autres produits de consommation, les paquets de cigarettes sont exposés à la vue de tous chaque fois qu'une cigarette est prise ou laissés en évidence entre chaque utilisation. En conséquence, les fumeurs et les non-fumeurs font état de taux élevés d'exposition au conditionnement des produits du tabac... »

Tobacco Labelling & Packaging Toolkit: A guide to FCTC Article 11.
David Hammond, 2009



Il convient de conserver un **échantillon complet des conditionnements des produits du tabac** disponibles sur le marché, comme données d'étude mais aussi comme preuve en cas de recours juridique. L'une des façons les plus efficaces de montrer la nécessité du conditionnement neutre aux personnes peu au fait de la lutte antitabac est de leur donner des exemples des paquets qui se veulent attractifs ou rassurant sur le plan de la santé disponibles sur leur marché national.

5 : les statistiques relatives à la prévalence du tabagisme et la consommation de tabac propres au pays

Afin d'établir qu'il est nécessaire et justifié d'introduire le conditionnement neutre, les buts et objectifs devraient être fixés dans le cadre des politiques de santé publique d'un pays. Cela inclura l'analyse de la prévalence du tabagisme et des taux de consommation du tabac et de leur tendance (baisse, hausse ou stagnation).

6 : les arguments contre le conditionnement neutre

(Les informations complètes sont disponibles sur la page Web consacrée aux **ARGUMENTS CONTRAIRES** de l'outil en ligne)

Pour que le processus d'élaboration des politiques soit complet, il est important de bien étudier les opinions et les arguments de l'industrie du tabac, des organisations-écrans et de toutes autres parties prenantes concernées. Cela inclut les analyses des preuves réalisées par les fabricants de tabac ainsi que leurs affirmations sur les éventuels impacts plus larges, notamment les liens possibles ou supposés avec le ralentissement des ventes ou le commerce illicite. Cela peut mener à une élaboration de politiques plus efficace et surtout, cela protège un gouvernement contre d'éventuelles accusations de processus arbitraire.

Cet examen devrait tenir compte des intérêts directs qui sous-tendent les opinions des fabricants de tabac mais aussi des critiques justifiées de leurs arguments. Par exemple, aucune des analyses ou études menées par des experts sur lesquelles l'industrie du tabac s'est appuyée pour soutenir actions n'a fait l'objet d'une évaluation par des pairs mais elles ont suscité des critiques aussi bien dans le milieu universitaire¹³ que dans le milieu juridique. Le juge de la Haute Cour chargé du recours juridique contre les lois sur le conditionnement neutre au Royaume-Uni s'est montré très critique vis-à-vis des preuves fournies par les fabricants de tabac. Il a ainsi déclaré :

*« Sur la base de mon propre examen des méthodes adoptées par les experts [des fabricants de tabac].... Je conclus que l'ensemble de preuves n'est pas conforme aux meilleures pratiques internationalement reconnues ».*¹⁴

Comme le montrent les pages Web consacrées aux **ARGUMENTS CONTRAIRES** de l'outil en ligne, les arguments contre le conditionnement neutre avancés par l'industrie du tabac sont presque tous non fondés, et il existe un certain nombre d'études qui en ont apporté la preuve¹⁵ ; mais dans l'optique d'une procédure équitable, il convient de prendre en considération toutes les opinions.



7 : des données et des recherches locales

Outre la solide base factuelle globale étayant l'adoption du conditionnement neutre, il s'agit d'une politique recommandée par les directives pour l'application fondée sur les données de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac. Le gouvernement peut s'appuyer sur ce fait pour décider de poursuivre la politique sans qu'il soit nécessaire de commander de nouveaux travaux de recherche au niveau local sur ses impacts potentiels dans le pays concerné. D'un point de vue juridique, cette position a été confirmée dans le jugement rendu par le tribunal international d'arbitrage en charge de l'affaire *PMI v. Uruguay*.¹⁶

Les gouvernements devraient toutefois envisager de commander ou de réaliser des études ou des recherches relatives aux politiques de leur pays. Tout gouvernement souhaitant défendre sa politique contre les attaques de l'industrie du tabac peut tirer parti de preuves supplémentaires. Par ailleurs, certaines conditions propres à un pays peuvent justifier de nouvelles recherches. Par exemple, en Uruguay, une marque de cigarettes utilise un conditionnement dont le code couleur est très similaire au code gris/marron utilisé pour le conditionnement neutre des produits du tabac en Australie, au Royaume-Uni, en France, en Irlande et en Hongrie. Des associations positives se sont peut-être déjà créées chez certains consommateurs. Dans de telles circonstances, il pourrait s'avérer judicieux de mener des recherches contextualisées sur la couleur qu'il conviendrait d'utiliser.



Ajoutez des images de conditionnement de votre pays aux documents d'information téléchargeables depuis l'outil en ligne.

- 1 : Voir <http://www.cancervic.org.au/plainfacts/plainfacts-evidence>.
- 2 : Voir <http://www.stir.ac.uk/media/schools/management/documents/Plain%20Packaging%20Studies%20Update.pdf>.
- 3 : Voir <http://www.kcl.ac.uk/health/10035-TSO-2901853-Chantler-Review-ACCESSIBLE.PDF>.
- 4 : Voir <http://health.gov.ie/blog/publications/standardised-packaging-d-hammond/>.
- 5 : Voir <http://www.cochrane.org/news/new-evidence-finds-standardized-cigarette-packaging-may-reduce-number-people-who-smoke>.
- 6 : Voir <https://ris.govspace.gov.au/2016/02/26/tobacco-plain-packaging/>.
- 7 : En 2014, l'Australie avait une population de 23 490 700 habitants. 81,2% (soit 19 074 448) étaient âgés de plus de 14 ans. Une réduction de 0,55 % de la prévalence dans une cohorte de 19 074 448 de plus de 14 ans est égale à 104 909, arrondi à 105 000. Chiffres du Bureau australien des statistiques. L'ajustement à l'augmentation de la population donne un chiffre de 118 000. Voir également : <http://www.ft.com/cms/s/0/6248cfee-11e3-11e6-91da-096d89bd2173.html#axzz48RqRYYOE>.
- 8 : Voir <http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/content/tobacco-kff>.
- 9 : Australian Bureau of Statistics, National Health Survey: First Results 2014–15.
- 10 : Australian Institute of Health and Welfare. Tobacco indicators: measuring midpoint progress—reporting under the National Tobacco Strategy 2012–2018 : Disponible à l'adresse : <http://www.aihw.gov.au/publication-detail/?id=60129557116>.
- 11 : Cancer Council Victoria, Australian secondary school students' use of tobacco in 2014.
- 12 : Voir http://tobaccocontrol.bmj.com/content/24/Suppl_2?utm_source=World%20Congress%20on%20Tobacco%20and%20Health&utm_medium=E-mail&utm_campaign=plain%20packaging.
- 13 : A.A.Laverty, et al. "Use and abuse of statistics in tobacco industry-funded research on standardised packaging." *Tobacco Control* 2015;24:422–424.
- 14 : R (British American Tobacco & Ors) v. Secretary of State for Health [2016] EWHC 1169 (Admin), paragraph 374.
- 15 : Par exemple, cette étude évaluée par les pairs qui analyse les arguments de l'industrie du tabac utilisés en Nouvelle-Zélande : <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2016/09/29/tobaccocontrol-2016-053146.abstract?papetoc>.
- 16 : Un résumé de l'affaire est disponible à l'adresse suivante : http://www.tobaccofreekids.org/content/press_office/2016/2016_07_12_uruguay_factsheet.pdf.

Analyse d'impact de la réglementation

1. De quoi s'agit-il et pourquoi est-ce nécessaire ?

L'analyse d'impact de la réglementation évalue, de façon détaillée et systématique, les effets positifs et négatifs éventuels d'une nouvelle loi ou réglementation afin de déterminer si elle est susceptible d'atteindre les objectifs visés et quelles seraient les conséquences imprévues.

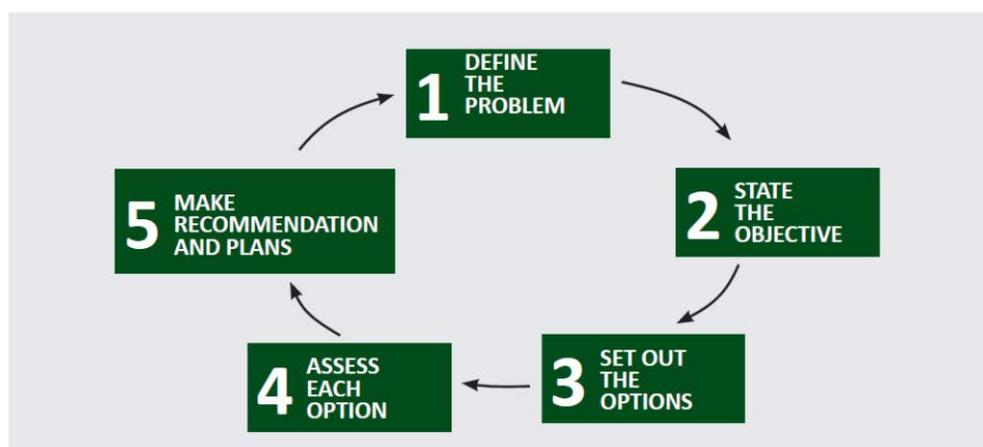
Cette analyse n'est pas toujours obligatoire pour les pays et peut paraître inhabituelle pour certains gouvernements dans le cadre d'une mesure de santé publique. Néanmoins, une évaluation des effets économiques, sociaux et sanitaires prévus permet d'étayer les arguments lors de procès intentés contre le conditionnement neutre qui doivent être avancés aux politiques et au public.

Devant les tribunaux nationaux et internationaux, l'industrie du tabac prétend régulièrement que les lois antitabac, et en particulier le conditionnement neutre, sont arbitraires, ne sont fondées sur aucune preuve et ne sont pas adoptées selon une procédure légale. Une analyse d'impact de la réglementation permet d'archiver en interne les documents du gouvernement relatifs à l'élaboration de la politique et peut aider à protéger la politique en cas de recours en justice.

Dans certains pays, comme au Royaume-Uni, le gouvernement exige une analyse d'impact pour toute politique ayant une incidence sur le commerce ainsi que des procédures spécifiques quant à sa réalisation. Dans d'autres pays, comme au Kenya, le gouvernement dispose d'une loi qui précise à quel moment une analyse d'impact doit être réalisée et son contenu.

Un modèle d'analyse d'impact de la réglementation est disponible au téléchargement depuis la boîte à outils en ligne. Ce modèle peut être adapté à un pays en particulier.

2. Comment réaliser une analyse d'impact de la réglementation



Le schéma ci-dessus illustre comment réaliser et consigner une analyse d'impact de la réglementation. Il intégrera l'examen des preuves de la politique (voir le **Guide 2.1**) lorsque les options seront évaluées à l'étape 4. Une évaluation des options pourrait également inclure les contributions des parties prenantes ou une consultation publique (voir le **Guide 2.3**). Enfin, il permettra de recommander une option privilégiée aux décideurs du gouvernement.

3. Exemples d'analyses d'impact de la réglementation pour les politiques relatives au conditionnement neutre des produits du tabac

L'Irlande a réalisé une analyse d'impact de la réglementation qui s'est penchée sur les coûts et les avantages de la politique. L'analyse a conclu que :

« La mise en œuvre de cette mesure, conjointement avec d'autres mesures prévues dans le document stratégique intitulé Tobacco Free Ireland, aurait l'avantage de réduire la prévalence du tabagisme en Irlande et, par conséquent, le nombre de décès attribuables aux maladies liées au tabagisme. L'État pourrait également voir une diminution du coût de traitement des maladies liées au tabagisme. Une estimation très prudente des coûts des maladies liées au tabagisme s'élevaient à environ 664 millions d'euros en 2009. En Irlande, le coût de la mortalité prématurée liée au tabagisme était estimé à 3,5 milliards d'euros pour cette même année.

<http://health.gov.ie/wp-content/uploads/2013/12/Standardised-Packaging-RIA-July-2014-FINAL.doc>

La France n'a pas réalisé d'analyse d'impact. Cette omission a été utilisée comme argument pour contester sa légalité en vertu de la constitution française, bien que cet argument ait été rejeté.

La Nouvelle-Zélande a mené une analyse d'impact similaire à celle de l'Irlande. Elle a conclu que :

« Le statu quo ne règle pas la question de la capacité constante de l'industrie du tabac à utiliser le conditionnement pour faire de la publicité et la promotion de ses produits, malgré l'interdiction de la publicité en faveur du tabac (et d'autres contrôles). De même, si l'augmentation de la taille des mises en garde sanitaires sur les conditionnements des produits du tabac permettrait de réduire l'espace restant pour la promotion de l'industrie du tabac, elle ne comble pas complètement cette lacune... Par conséquent, cette analyse d'impact de la réglementation recommande que l'option 3, Modification de la réglementation exige un conditionnement neutre des produits du tabac. »

<http://www.health.govt.nz/system/files/documents/pages/regulatory-impact-statement-plain-packaging-tobacco-products.pdf>

Le Royaume-Uni a réalisé une évaluation de l'impact économique afin de calculer en termes financiers l'impact de la politique sur l'économie britannique. Selon les conclusions de cette évaluation, la politique permettrait d'obtenir un bénéfice **de 30 milliards de livres sterling sur dix ans par rapport à un coût de 5 milliards de livres sterling** (la plupart des coûts étaient liés à une perte de recettes fiscales due à une réduction de la consommation de tabac). Au Royaume-Uni, ces calculs détaillés sont exigés par des règles gouvernementales internes. De plus, l'industrie du tabac peut les contester car les prévisions sur les impacts économiques se fondent sur des hypothèses. Une évaluation de l'impact, lorsqu'elle est réalisée, ne doit pas servir principalement lors d'actions en justice mais plutôt comme un élément du processus de prise de décision. Lors de recours en justice au Royaume-Uni, l'industrie du tabac s'est concentrée sur son argument selon lequel l'évaluation de l'impact économique comportait des lacunes, bien que le tribunal n'était pas d'accord avec les fabricants de tabac).

http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/403493/Impact_assessment.pdf

Contributions des parties prenantes/ Consultations publiques

Un modèle de document de consultation pouvant être adapté au contexte propre à chaque pays est présenté dans la boîte à outils en ligne.

1. De quoi s'agit-il et pourquoi est-ce nécessaire ?

Donner à toutes les parties prenantes potentielles, y compris à l'industrie du tabac, la possibilité de formuler des propositions ou des commentaires lors de l'élaboration de nouvelles politiques antitabac ou de mesures complémentaires aux réglementations déjà en place permet de tenir compte de l'ensemble des problèmes et des points de vue. Une consultation publique présente les avantages suivants :

- Le gouvernement peut recevoir des commentaires utiles de la part des experts et des organisations de santé publique.
- Les fabricants de tabac peuvent soumettre des observations de façon transparente plutôt qu'à huis clos.
- Sur le plan juridique, la consultation offre aux gouvernements une arme supplémentaire pour mettre à mal les arguments types de l'industrie du tabac dénonçant des politiques mal formulées ou des processus injustes.
- La couverture médiatique de la consultation peut contribuer à promouvoir les mesures en amont de leur mise en œuvre.

La plupart des pays ayant adopté des lois sur le conditionnement neutre (mais pas tous) l'ont fait après avoir recueilli les contributions des parties prenantes.

Le processus de contribution doit être régi par la voie administrative classique propre à chaque pays. Il est possible d'avoir recours à une consultation publique complète ou d'intégrer la démarche dans des procédures de commissions parlementaires permettant aux principaux acteurs de présenter des observations écrites ou de s'exprimer dans des audiences publiques, cette seconde solution pouvant s'avérer plus rapide. En Irlande, le projet de loi de santé publique régissant le conditionnement neutre des produits du tabac a été confié à la commission parlementaire conjointe sur la santé, qui a organisé des audiences publiques des principales parties prenantes.

Dans certains pays, il peut être inhabituel que le ministère de la Santé lance une consultation publique sur une mesure de santé publique. Il n'est pas nécessaire que les gouvernements engagent un processus pour le conditionnement neutre qui sorte du cadre constitutionnel classique. Il convient également de garder à l'esprit qu'une consultation publique mal orientée, qui ne permettrait pas de collecter de véritables réponses ou ne constituerait qu'une simple façade alors que le gouvernement a déjà arrêté sa décision, peut à terme poser plus de problèmes juridiques que l'absence de consultation.

2. L'article 5.3 de la CCLAT de l'OMS

Lorsqu'ils entreprennent de recueillir des commentaires et des observations auprès des fabricants de tabac, les gouvernements doivent toutefois s'attacher à respecter l'article 5.3 de la CCLAT de l'OMS stipulant que les Parties veillent à ce que les politiques antitabac ne soient pas influencées par les intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac.

La clé de l'interaction avec l'industrie réside dans la définition claire des points sur lesquels des commentaires souhaitent être obtenus et dans la garantie d'une transparence totale en ce qui concerne toute réunion ou discussion.

Les fabricants de tabac peuvent présenter des observations écrites, mais celles-ci doivent ensuite être rendues publiques. Les réunions qui ont lieu devraient se limiter aux questions sur lesquelles des éclaircissements spécifiques sont nécessaires quant aux coûts potentiels pour l'industrie ou à des aspects techniques du projet de loi susceptibles d'avoir un impact inutile sur le processus de fabrication. Un compte rendu *in extenso* de toutes les réunions organisées doit être rendu public, précisant les modalités et les noms des participants et incluant le procès-verbal. Il est important que des représentants du gouvernement ne prennent aucun engagement envers des agents de l'industrie du tabac dans le cadre d'une réunion mais qu'ils se limitent à obtenir des informations de leur part.

3. L'organisation

Si le ministère de la Santé lance une consultation publique, il doit allouer un délai suffisant au processus pour permettre aux parties prenantes de répondre et laisser le temps aux agents du ministère de la Santé d'examiner comme il se doit les observations formulées et tout amendement au projet de loi qui pourrait en découler.

Les consultations sur le conditionnement neutre des produits du tabac ont donné lieu à une très forte mobilisation, en raison notamment de campagnes financées par l'industrie du tabac, d'une part, et par les groupes de défense de la lutte antitabac, d'autre part. 650 000 réponses ont ainsi été comptabilisées pour la première consultation britannique, plus que pour toute autre consultation publique réalisée jusque-là. Si les ressources nécessaires à l'examen d'un flot important de réponses ne sont pas disponibles, il convient de privilégier une autre méthode afin d'inviter les organismes ou organisations concernés à exprimer leur avis. Une consultation n'est pas un vote mais un moyen de s'assurer que tous les problèmes et points de vue connexes ont bien été pris en considération.

Il convient de déterminer à quel stade les contributions des parties prenantes devraient être obtenues, selon le contexte local. Une possibilité consiste à consulter ou collecter des observations sur l'adoption ou non du conditionnement neutre, mais il pourrait être préférable d'orienter l'initiative plutôt sur les dispositions du projet de loi.

4. Les grands principes

- Définir un calendrier clair : il doit être adapté au contexte propre au pays. Afin de planifier le calendrier législatif, il est recommandé de prévoir au moins six semaines pour la consultation et pas moins de quatre semaines pour l'examen et l'analyse des réponses, bien que cela dépende fortement du nombre de retours obtenus.
- Fixer des principes clairs concernant les objectifs visés par la politique et les questions posées.
- S'assurer que toutes les parties prenantes ont facilement accès au document de consultation et qu'elles disposent d'un moyen efficace d'y répondre.
- Mobiliser une alliance de parties prenantes spécialistes des questions de santé pour assurer le dialogue et la communication avec les médias.
- Ne pas s'engager à répondre aux contributions individuelles.

Un document de consultation doit avoir du sens et fournir aux parties prenantes suffisamment d'informations pour formuler une réponse. Il devrait mentionner les éléments suivants :

- a. les mesures antitabac déjà en place dans le pays ;
- b. les taux de consommation et de prévalence actuels du tabagisme et les coûts et effets nocifs qui en découlent pour la société ;
- c. l'intention du gouvernement de réduire le taux de tabagisme ;

- d. la proposition d'adopter le conditionnement neutre des produits du tabac (et toute autre mesure antitabac lancée simultanément) ;
- e. les buts et les objectifs de la politique (décrits dans le **Guide 1.1**) ;
- f. un résumé de la base factuelle appuyant l'adoption du conditionnement neutre (**Guide 2.1**) ;
- g. les caractéristiques de la loi proposée suffisamment détaillées pour permettre de les commenter (ou un projet de loi s'il est disponible) ;
- h. le calendrier proposé par le gouvernement ; et
- i. les modalités de formulation des observations et le délai imparti pour ce faire.

Exemples de pays

1. **NORVÈGE**. Document de consultation publique (juin 2015)

<http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/index.cfm/search/?trisaction=search.detail&year=2015&num=9009&iLang=EN>

2. **ROYAUME-UNI**. Document de consultation publique (avril 2012)

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/170568/dh_133575.pdf

3. **SINGAPOUR**. Document de consultation publique (mars 2016)

http://www.healthhub.sg/sites/assets/Assets/PDFs/HPB/News/HPB%20News%2029Dec2015%20-%20Public%20Consultation_Tobacco%20Control.pdf

4. **CANADA**. Document de consultation publique (mai 2016)

<http://healthycanadians.gc.ca/health-system-systeme-sante/consultations/tobacco-packages-emballages-produits-tabac/document-fra.php>

5. **NOUVELLE-ZÉLANDE**. Document de consultation publique (mai 2016)

<http://www.health.govt.nz/publication/standardised-tobacco-products-and-packaging-draft-regulations>

6. **IRLANDE**. Rapport de la commission conjointe à la santé après les audiences publiques des parties prenantes [avril 2014]

<https://www.oireachtas.ie/parliament/media/committees/healthandchildren/Public-Health-SPT-Bill--Vol-1.pdf>

Prendre des décisions politiques fondamentales

Le conditionnement neutre des produits du tabac implique de nombreux aspects différents à prendre en considération et, comme pour toute autre politique antitabac, l'industrie du tabac cherchera la faille ou un moyen de s'immiscer pour en saper toutes les avancées. Il faut mettre un point d'honneur à aller jusqu'au bout du détail afin de garantir une politique rigoureuse et pérenne.

La législation doit donc être suffisamment précise. Choisir la simplicité risquerait de laisser le champ libre à l'industrie pour trouver de nouveaux moyens inédits sur le marché de différencier ses produits (voir **GUIDE 3.2: ÉLABORATION DE LA LOI**). Les premières décisions fondamentales relatives à l'élaboration de la politique sont décrites ci-après.

1. Appliquer le conditionnement neutre à tous les produits du tabac

Les directives pour l'application de l'article 13 de la CCLAT suggèrent que le conditionnement neutre s'applique à toutes les catégories de produits du tabac. Les produits laissés pour compte pourraient gagner des parts de marché (au Canada, par exemple, les cigarillos aromatisés sont devenus populaires après l'interdiction des cigarettes aromatisées).

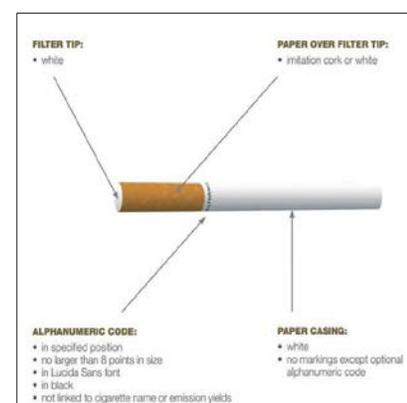
D'excellentes raisons doivent justifier toute décision de ne pas englober tous les produits, faute de quoi, il est probable qu'un recours soit formé pour politique discriminatoire constituant une infraction aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (voir **GUIDE 4.3 NOTIFICATIONS DE L'OMC**). Les législations australienne et irlandaise s'appliquent à tous les produits du tabac. Le Royaume-Uni, la Norvège, la France et la Hongrie ne l'appliquent en revanche qu'aux cigarettes et au tabac à rouler. Ces pays ont pris ce parti en raison de la faible prévalence, en particulier chez les jeunes, des autres produits du tabac, moins courants, comme les cigares ou le tabac pour pipe.

Les différents pays devraient également envisager d'appliquer le conditionnement neutre aux produits du tabac récemment apparus sur le marché, notamment les produits sans combustion (par exemple l'IQOS de Philip Morris) et les dispositifs utilisés pour chauffer les sticks de cigarettes. Il n'existe aucune preuve indépendante fiable des effets nocifs potentiels de ces nouveaux produits et les nouvelles campagnes marketing agressives de l'industrie sont susceptibles d'inciter les jeunes à commencer à fumer. Dans de nombreux pays, les produits sans combustion ne sont pas inclus dans la définition des produits du tabac dans les lois antitabac actuelles. La possibilité de modifier la définition actuelle doit donc être prise en considération dans le processus d'élaboration.



2. Réglementer chaque unité

Toutes les lois existantes sur le conditionnement neutre contiennent des exigences s'appliquant aux cigarettes vendues à l'unité (cigarette blanche avec un papier recouvrant le filtre blanc ou imitation liège). En Australie, il est autorisé d'y apposer un code alphanumérique non lié à la marque de cigarette. L'Australie interdit également les cigarettes fines. Au Royaume-Uni et en Irlande, le nom de la



marque et ses variantes sont autorisés sur la cigarette dans une police et à un emplacement spécifiques. Il est vivement conseillé de réglementer les cigarettes à l'unité car ne pas le faire pourrait ouvrir la voie à la mention plus évidente de la marque et à l'utilisation de couleurs attrayantes sur les cigarettes elles-mêmes. La réglementation devrait alors spécifier si le nom de la marque est autorisé ou non sur les cigarettes.

3. Quantité minimum par paquet

La plupart des pays ont adopté la quantité minimale de 20 cigarettes par paquet dans leurs exigences en matière de conditionnement neutre. L'Australie et l'Union européenne ont également établi une quantité minimale de tabac par paquet pour le tabac à rouler (30 g). La législation devrait par ailleurs interdire la vente de tabac en l'absence de conditionnement afin d'éviter la vente de cigarettes ou de *bidis* à l'unité, qui est une pratique courante dans certains pays.

L'interdiction de vendre des paquets de plus petite taille et des cigarettes à l'unité est principalement motivée par le fait que ceux-ci sont plus abordables et donc plus facilement accessibles aux jeunes et aux mineurs. Ils incitent à commencer et à continuer de fumer. Ces composantes de la mesure sont en ligne avec l'article 16.4. de la CCLAT.

4. Informations autorisées sur le conditionnement

Outre la marque et ses variantes et les mises en garde sanitaires obligatoires, les gouvernements peuvent souhaiter autoriser ou exiger l'apposition d'autres informations sur le conditionnement des produits du tabac. Ces autres éléments d'informations (parfois sous forme de symboles) peuvent déjà figurer sur les paquets. En fonction du projet de loi proposé, il leur faudra fournir ou autoriser spécifiquement toute information supplémentaire souhaitable ou requise par d'autres législations (par exemple, la loi de protection du consommateur). Cela pourrait être, par exemple :

- les codes-barres
- l'âge minimum pour la vente
- le lieu d'origine
- les timbres fiscaux
- le nom et l'adresse du fabricant pour la protection du consommateur
- la quantité par paquet
- les informations relatives à l'aide au sevrage tabagique
- le code de suivi et de traçabilité ou tout autre code de prévention de la fraude
- la teneur en goudrons et en nicotine et les émissions de CO₂*
- le symbole recyclage*
- le symbole ne pas jeter sur la voie publique*

** Les symboles recyclage et ne pas jeter sur la voie publique ne sont pas autorisés en Australie, en Irlande ou au Royaume-Uni car ils impliquent une relation sociale favorable à l'industrie du tabac. Les directives pour l'application de l'article 11 de la CCLAT recommandent aux Parties, au paragraphe 44, d'interdire l'affichage de chiffres concernant les émissions, à savoir le taux de goudrons, de nicotine et de monoxyde de carbone, car elles sont trompeuses pour le consommateur.)*

Il convient de passer en revue toutes les exigences et lois existantes (y compris les lois de protection du consommateur s'appliquant au conditionnement de tous les types de produits) afin d'identifier les informations à conserver ou à interdire et de s'assurer qu'il n'existe pas déjà une législation autorisant ou exigeant certaines informations sur le conditionnement du tabac. Cela permettra d'éclairer la rédaction du projet de loi.

5. Appliquer la mesure au conditionnement des produits vendus au détail

Afin d'assurer que la politique soit le moins restrictive possible, elle doit se limiter aux consommateurs. Elle doit donc s'appliquer au conditionnement au détail ou uniquement au conditionnement qui sera ou pourra être vu par les consommateurs (plutôt qu'au conditionnement professionnel utilisé pour l'entreposage ou les grossistes).

De nombreuses raisons juridiques justifient cette limitation. Le conditionnement neutre est une mesure qui vise plutôt à contrôler l'usage des marques de tabac qu'à interdire totalement les marques en toutes circonstances. Appliquer la mesure uniquement aux conditionnements que les consommateurs peuvent voir permettra de mieux parer aux recours juridiques que l'industrie du tabac est susceptible de former à l'encontre de la politique.

Dans certains pays, des petits détaillants vendent les produits dans de grands conditionnements normalement réservés à l'entreposage et qui n'entreraient pas dans la catégorie des « conditionnements au détail ». Dans les cas où les consommateurs pourraient être exposés à des marques sur des conditionnements réservés à l'usage professionnel, les gouvernements peuvent envisager d'étendre l'application de la loi et, pour ce faire, différentes approches d'élaboration de la loi peuvent être étudiées. CTFK peut apporter son aide ou des conseils sur d'éventuelles options.

6. Accords de transition et délais d'écoulement

Les fabricants et les détaillants auront des stocks non conformes aux nouvelles législations relatives au conditionnement neutre. Une notification préalable suffisante de la date d'entrée en vigueur de la loi assure aux fabricants et aux détaillants un délai raisonnable pour écouler le stock existant avant de devoir se conformer aux nouvelles exigences relatives au conditionnement neutre. Cela permet d'ébranler tout argument de l'industrie clamant qu'elle a subi des pertes imputables aux stocks invendus. L'Australie avait établi un délai de trois mois pour écouler les stocks d'anciens produits non conformes au conditionnement neutre. Le Royaume-Uni avait fixé ce délai à un an.

La notion de délai raisonnable varie d'un pays à l'autre. Il convient de se baser sur les délais accordés dans le cadre des précédentes prescriptions relatives au conditionnement (par exemple, la modification des étiquettes de mise en garde).

7. Détails techniques relatifs aux lois parlementaires et aux réglementations/décrets en découlant

Il est recommandé que cette nouvelle autorité juridique spécifique pour la mise en œuvre du conditionnement neutre émane du pouvoir législatif ou parlementaire plutôt que du pouvoir ministériel ou exécutif en place.

Une loi parlementaire pourrait soit conférer au ministre de la Santé le pouvoir d'adopter ultérieurement des règlements ou un décret d'application détaillant les exigences soit définir directement la plupart des exigences dans le détail.

Cela dépendra du type de pratiques en ce qui concerne le processus législatif ainsi que de la situation politique de chaque pays. Une courte loi, ou une courte disposition intégrée dans une loi antitabac plus large, est probablement plus simple à soumettre au parlement et moins susceptible de subir des ingérences politiques. Mais si le parlement est fortement motivé pour avancer, il est plutôt conseillé de définir les exigences de la loi dans le détail et de fixer un calendrier législatif pour la mise en œuvre.

Il est important de prévoir pour le pouvoir législatif la possibilité de formuler des réglementations ou un décret pour réglementer tous les aspects du conditionnement neutre ainsi que l'apparence des produits du tabac à l'unité, comme les cigarettes vendues à l'unité.

En cas d'adoption du conditionnement neutre simultanément à une autre mesure de lutte antitabac, il est utile d'adopter séparément un décret ou une réglementation ne traitant que du conditionnement neutre. Le conditionnement neutre est une mesure plus susceptible de subir l'ingérence de l'industrie et de faire l'objet de recours en justice, et donc de retards. Les autres mesures de lutte antitabac sont moins exposées à ce risque si elles font l'objet d'une réglementation ou d'un décret séparé.

Élaboration du projet de loi

L'élaboration de la totalité des dispositions de la loi peut prendre du temps. Il est par conséquent judicieux de s'y prendre suffisamment à l'avance et de procéder aux ajustements nécessaires à mesure que les arbitrages politiques sont pris. L'International Legal Consortium (ILC) de Campaign for Tobacco-Free Kids peut apporter une assistance juridique technique pour la rédaction du projet de loi.

Tous les détails sont fournis sur la page **EXPLICATION DE CHAQUE DISPOSITION** de la boîte à outils en ligne ; un **PROJET DE LOI TYPE** peut également y être téléchargé. Ces documents présentent les solutions recommandées à tous les problèmes décrits ci-dessous et leurs justifications, ainsi que des options simplifiées pour la formulation du texte de loi. Ils s'appuient sur des exemples de lois existantes et sur les processus d'élaboration de politiques suivis en Australie, au Royaume-Uni, en Irlande et en France.

1. Réglementer chaque partie du conditionnement

Chaque aspect du conditionnement représente pour les fabricants de tabac une occasion potentielle d'intégrer des éléments nouveaux ou distinctifs qui permettent de différencier et promouvoir leur produit et saper toute possibilité de créer des conditionnements résolument standard. L'expérience montre que les fabricants de tabac s'engouffreront dans la moindre brèche qui leur permettrait de rendre leur produit plus attrayant comparé aux produits concurrents ou de susciter des associations positives avec la marque. Le principe directeur du conditionnement neutre réside dans le fait que le seul moyen de différenciation restant autorisé soit le nom de la marque et de la variante, présentés dans une police standard. Cela nécessite la réglementation de chaque aspect du conditionnement et de l'apparence des produits du tabac, tels que les cigarettes à l'unité, y compris :

- la couleur exacte de chaque élément du conditionnement (extérieur et intérieur) ;
- le texte autorisé (le nom et l'adresse du fabricant, par exemple) ;
- la police et la taille du texte ;
- le type d'ouverture ;
- la matière utilisée ;
- la forme du conditionnement ;
- le format du conditionnement ;
- le gaufrage et la texture de la surface ;
- les emballages multiples et constitués de plusieurs couches ;
- les bords biseautés ou arrondis des paquets ;
- les films plastiques et les bandelettes d'ouverture ;
- les revêtements en papier aluminium des paquets de cigarettes ;
- les inserts, autocollants et autres matières ;
- les éléments sonores et olfactifs ;
- la quantité par paquet ;
- le goût ;
- les codes-barres et les marques de calibrage ;
- les marques de suivi et traçabilité ou les marques d'origine ;
- la longueur et la nature des noms de marques et de variantes ;
- les modifications des emballages.

Le niveau de détail du texte de loi final peut donc être très poussé. Choisir la simplicité risquerait de laisser le champ libre à l'industrie pour trouver de nouveaux moyens inédits sur le marché de différencier ses produits et affaiblir la loi.

Anatomie d'un paquet de cigarettes



2. S'inspirer des lois existantes

Les lois en vigueur en Australie, au Royaume-Uni, en Irlande, en France, en Norvège et en Hongrie (et, à l'heure où nous écrivons, les projets de loi proposés en Nouvelle-Zélande et en Slovénie) sont, dans l'application de leurs dispositions, toutes très similaires (malgré quelques différences présentées dans cette boîte à outils).

Plusieurs décisions de justice favorables au conditionnement neutre ont été rendues sur des recours formés contre des lois visant à instaurer cette mesure en Australie, dans l'Union européenne et au Royaume-Uni, et un arbitrage était attendu à la fin de 2017 sur un différend devant l'OMC (*voir Guide 4.3*). Une partie du faisceau de preuves en faveur de l'adoption de cette législation s'articule autour des décisions politiques spécifiques initialement prises en Australie. S'éloigner de ces décisions politiques clés fondées sur des preuves pourrait donner suffisamment de grain à moudre aux fabricants de tabac pour constituer un dossier de recours juridique.

Les pays qui envisagent l'adoption du conditionnement neutre devraient par conséquent faire preuve d'une grande prudence s'ils souhaitent présenter des projets de loi dont le contenu diffère considérablement des lois sur le conditionnement neutre déjà en vigueur. S'inspirer des lois existantes permettra aux gouvernements de s'appuyer aussi bien sur la base factuelle déjà constituée que sur les décisions juridiques favorables rendues à travers le monde.

3. Faire preuve de souplesse

Il est prudent d'adopter une loi qui permette l'adoption de modifications ultérieures en déléguant les pouvoirs réglementaires au ministère compétent de manière à ce que ces dernières puissent être effectuées sans avoir à repasser par le parlement. Des problèmes imprévus peuvent survenir et l'industrie du tabac ne manquera pas de saisir la moindre opportunité de saper la politique.

4. Imposer la couleur

La couleur des paquets illustre parfaitement la nécessité d'adopter une loi suffisamment détaillée qui s'inspire des textes existants. À moins que la couleur exacte exigée pour le conditionnement ne soit prescrite très précisément, des variations de couleur apparaîtront, à l'encontre même du but visé par le conditionnement neutre. La simple mention de « brun » ou « brun/vert » dans le texte de loi ne suffit pas. L'Australie a commandé une étude sur la couleur perçue comme étant la moins attrayante pour le conditionnement des produits du tabac.

La nuance **Pantone 448C** (opaque couché) avec finition mate est la couleur brun foncé/vert imposée par les lois sur le conditionnement neutre en Australie, au Royaume-Uni, en Irlande, en France et en Hongrie.¹

La nuance **Pantone Cool Gray 2 C** avec finition mate est la couleur mentionnée dans ces pays pour tout texte autorisé sur le conditionnement, tel que le nom de la marque ou les coordonnées.

Sauf si des données probantes ou des études spécifiques venaient à montrer que d'autres couleurs seraient plus performantes dans un pays donné pour réaliser les objectifs visés par la politique, il est recommandé d'utiliser ces couleurs dans toute loi sur le conditionnement neutre car des recherches en ont déjà démontré l'efficacité. Une finition mate de la surface devrait également être demandée afin d'éviter que certains paquets n'aient une finition brillante.

La couleur de cet encadré est Pantone 448C, et ce texte est en Pantone Cool Gray 2C

5. Définir la forme, la taille et l'ouverture du paquet

Voici un autre point sur lequel il est recommandé de se montrer particulièrement vigilant et de reprendre les lois existantes. Bon nombre des décisions politiques adoptées en Australie, au Royaume-Uni et en Irlande imposent que les paquets de cigarettes soient de forme neutre, la plus fréquente sur le marché : une boîte en carton cubique contenant 20 cigarettes, munie d'un couvercle supérieur rabattable. S'agissant de la forme la plus courante de conditionnement des cigarettes, les fabricants de tabac n'auront pas à opérer de modification majeure de leur équipement de fabrication afin de produire ce conditionnement ; cela constitue donc l'approche la moins contraignante, celle qui devrait être adoptée à moins qu'un autre type ou style de paquet ne soit plus fréquent dans le pays qui envisage l'adoption du conditionnement neutre.



6. Éviter les demi-mesures

Par exemple, la loi ne devrait pas autoriser de petit espace réservé à la valorisation de la marque sur un paquet ni les logos figuratifs (même un petit logo de la même couleur que le texte présenté en image). Il n'existe aucune preuve spécifique montrant si une politique de cette nature serait efficace ni dans quelle mesure, mais un choix en ce sens pourrait comporter des risques juridiques inutiles.



1. Market research to determine effective plain packaging of tobacco products: report. GfK Bluemoon, August 2011, disponible en anglais à l'adresse suivante <http://www.health.gov.au/internet/publications/publishing.nsf/Content/mr-plainpack-mr-tob-products>.

7. Inclure une disposition de sauvegarde de l'enregistrement des marques

De sérieux motifs juridiques imposent de veiller à ce que les fabricants de tabac puissent maintenir l'enregistrement de leurs marques, même si l'usage de ces dernières est considérablement restreint par le conditionnement neutre. Les états sont tenus de maintenir l'enregistrement des marques commerciales en vertu de lois nationales, régionales et internationales.

À titre d'exemple, l'article 15 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de l'Organisation mondiale du Commerce oblige les états membres à autoriser l'enregistrement de signes en tant que marques de fabrique ou de commerce dès lors qu'ils sont propres à distinguer les produits ou les services d'une entreprise de ceux d'autres entreprises.

Dans la plupart des juridictions, la non-utilisation d'une marque de commerce en pratique peut conduire à des actions en déchéance pour défaut d'usage de ladite marque, généralement après cinq ans, lorsque ce non-usage n'est pas motivé par des raisons valables.

Si la loi sur le conditionnement neutre d'un pays implique l'interdiction totale de la mention des marques de tabac en toutes circonstances ou si l'enregistrement de la marque de tabac est passible de radiation, cela pourrait constituer une violation des obligations internationales du pays.

Par conséquent, la plupart des lois sur le conditionnement neutre prévoient une disposition de sauvegarde de l'enregistrement des marques stipulant que la législation n'équivaut pas à une interdiction d'usage des marques en toutes circonstances et que le non-usage de la marque résultant de la législation constitue une raison valable de non-usage.

Exemples de dispositions de sauvegarde de l'enregistrement de la marque :

- **Australie** - Section 28, Tobacco Plain Packaging Act 2011
- **Royaume-Uni** - Regulation 13, Standardised Packaging of Tobacco Products Regulations 2015
- **Irlande** – Section 5, Public Health (Standardised Packaging of Tobacco) Act 2015

Les chevauchements entre la loi sur le conditionnement neutre et d'autres lois nationales régissant les marques de commerce doivent être examinés avec attention.

L'article 13 du **PROJET DE LOI TYPE** qui peut être téléchargé à partir de la boîte à outils en ligne est un exemple de disposition de sauvegarde de l'enregistrement de la marque qu'il convient d'adapter et d'amender en fonction du droit des marques du pays.

Coordination à l'échelle du gouvernement

En raison de questions telles que la réglementation des entreprises, le droit d'accise et la coopération dans la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac, l'industrie du tabac entretient souvent des relations plus étroites avec les ministères autres que celui de la Santé, comme ceux du commerce, des entreprises, du Trésor, des douanes et des recettes, de la propriété intellectuelle et des affaires étrangères. Ces autres ministères ont leurs propres préoccupations et programmes et, de ce fait, peuvent chercher à retarder ou empêcher l'adoption et la mise en œuvre du conditionnement neutre.

Dans le but de contribuer à la coordination initiale avec d'autres ministères, la boîte à outils en ligne comprend une série de **DOCUMENTS D'INFORMATION**, qui fournissent les informations de base relatives à la politique et présentent les principaux arguments de l'opposition, en expliquant les éléments de preuve et la raison pour laquelle ces arguments sont erronés.

Le conditionnement neutre a en effet des implications pour ces autres ministères à propos desquelles ils devront communiquer. Par exemple, le conditionnement neutre aura des conséquences sur la trésorerie et des effets *supposés* sur les prix et le commerce illicite (*voir GUIDE 1.3*). Nonobstant ces préoccupations, le programme de santé publique essentiel doit demeurer prioritaire.

1. Une approche à l'échelle du gouvernement

Il est important que les ministères coopèrent entre eux afin de garantir une approche commune, que les autres ministères comprennent la nécessité de la politique et ne soient pas influencés par les arguments contraires artificiels de l'industrie du tabac. Il convient d'adopter des lignes communes sur chaque point principal qui sera allégué par l'industrie de façon à ce que les différentes parties du gouvernement s'accordent entre elles sur leurs messages.

Il est possible, par exemple, de former un groupe de travail intergouvernemental (comme en Australie). Une autre approche pourrait consister à faire en sorte que toutes les communications destinées à un ministère au sujet du conditionnement neutre soient transmises au ministère de la Santé en vue d'obtenir une réponse. Définir la politique selon une approche à l'échelle du gouvernement, si possible, peut jouer un rôle important dans sa réussite et *la collaboration anticipée* avec les autres ministères peut s'avérer essentielle. Au Royaume-Uni, par exemple, le département Her Majesty's Revenue and Customs a réalisé une analyse complète de l'impact éventuel du conditionnement neutre sur le marché illicite. Cette analyse n'a identifié aucune preuve ni raison selon laquelle le conditionnement neutre risque d'augmenter la charge totale des produits du tabac illicites, ce qui est utile pour s'opposer aux arguments de l'industrie.

2. Les questions qui nécessitent un accord intergouvernemental

- L'impact du conditionnement neutre sur le commerce illicite – Département des douanes et des recettes.
- L'impact d'une supposée baisse des ventes ou des réductions tarifaires – Trésor / Ministère du Commerce/des Finances.
- L'impact sur les recettes fiscales – Trésor.
- L'impact sur l'emploi dans l'industrie du tabac – Ministère des Entreprises/des Finances.
- L'impact sur l'enregistrement des marques et la compatibilité avec le droit de la propriété intellectuelle – Ministère de la Propriété intellectuelle.

- L'argument de la « pente glissante » (*à savoir, si aujourd'hui c'est le tabac qu'est-ce que ce sera demain, le conditionnement neutre de l'alcool ?*) – Ministère chargé de la propriété intellectuelle et des réglementations sur les produits alimentaires/l'alcool.
- Respect des obligations juridiques internationales – Ministère des Affaires étrangères.

3. Des experts externes et des représentants d'autres gouvernements

Il est parfois utile que des experts externes sur ces questions répondent aux représentants des autres ministères. Par exemple, l'un des arguments les plus vivement avancés par l'industrie du tabac affirme que le conditionnement neutre va augmenter le commerce illicite. Cet argument peut s'avérer très efficace et susciter la préoccupation d'autres services du gouvernement ou de parlementaires. Cependant, c'est un argument artificiel utilisé par l'industrie pour s'opposer à de nombreuses mesures de lutte antitabac, et les preuves soutenant l'argument dans le cadre du conditionnement neutre sont extrêmement faibles. Plusieurs chercheurs universitaires sont capables de démontrer de manière efficace et convaincante à quel point l'industrie se trompe dans ses allégations concernant le commerce illicite. Si un ministère de la Santé considère qu'un expert externe pourrait participer à l'élaboration de la politique ou des processus gouvernementaux/parlementaires, CTFK pourra aider à identifier les personnes compétentes et organiser leur visite.

En outre, les représentants gouvernementaux des pays ayant déjà mis en œuvre le conditionnement neutre sont souvent désireux de communiquer des informations sur l'élaboration de la politique, et l'on peut citer de nombreux exemples de visites officielles en rapport avec le projet de politique. Il est fortement recommandé que les représentants du ministère de la Santé prennent contact avec leurs homologues dans les pays ayant déjà adopté des lois relatives au conditionnement neutre.

1 : Voir www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/403495/HMRC_impact_report.pdf.

Obtenir des conseils juridiques

Depuis longtemps, l'industrie du tabac utilise les recours juridiques pour empêcher ou retarder l'adoption de mesures antitabac par les gouvernements. Les pays parmi les premiers à avoir adopté des lois sur le conditionnement neutre ont dû faire face à des recours juridiques devant des tribunaux nationaux et régionaux, des centres internationaux pour le règlement des différends relatifs aux investissements, et en vertu des procédures de règlement des litiges de l'Organisation mondiale du Commerce. **Tous les recours juridiques tranchés, depuis novembre 2017, ont confirmé la légalité du conditionnement neutre des produits du tabac.**

Le message principal affirme que si le conditionnement neutre des produits du tabac est adopté par le biais de dispositions constitutionnelles, administratives et législatives nationales appropriées, il n'y a aucune raison pour que le conditionnement neutre soit jugé illégal. Cependant, la présente boîte à outils peut uniquement fournir des informations juridiques générales, en tenant compte des documents universitaires et des conclusions des recours juridiques ayant déjà été tranchés dans les différents tribunaux. Les étapes procédurales et les conseils présentés dans ces guides et la boîte à outils en ligne devraient fournir les motifs appropriés nécessaires pour garantir une loi sur le conditionnement neutre solide.

OBTENIR DES CONSEILS JURIDIQUES

Il est important que chaque pays fasse l'objet d'une analyse juridique (menée par des juristes internes aux gouvernements et/ou par l'intermédiaire d'un avis rédigé par des juristes externes) portant sur les questions juridiques soulevées par le conditionnement neutre. Les exigences constitutionnelles et la priorité accordée aux différents droits et obligations dans la jurisprudence nationale varient selon les pays. Étant donné la possibilité de recours juridiques et les menaces et allégations probables qui seront formulées par l'industrie si la mesure est proposée, il est préférable de préparer des réponses aux questions juridiques qui seront soulevées.

1. Principales questions juridiques

L'industrie du tabac continue d'affirmer avec agressivité que le conditionnement neutre est illégal dans les pays qui envisagent la politique, même si les recours juridiques de l'industrie ont, à ce jour, tous été rejetés en Australie, en France, au Royaume-Uni et dans l'Union européenne. Les arguments juridiques soumis par l'industrie dans les différents tribunaux relèvent de thèmes généraux similaires. Ils affirment que le conditionnement neutre :

- est une expropriation/privation de propriété ;
- est une mesure insensée, disproportionnée ou inutile puisqu'elle n'est pas justifiée par des preuves ;
- est adopté de manière arbitraire ou désordonnée ;

- enfreint les droits à la liberté d'expression et à la liberté d'entreprise ;
- s'oppose aux lois relatives à la propriété intellectuelle et au « droit d'usage » d'une marque ; et
- viole les obligations internationales en vertu des règles de l'Organisation mondiale du Commerce et des traités relatifs aux investissements.

Ces problèmes peuvent découler des lois ou constitutions nationales, des obligations régionales ou du droit international. Vous trouverez plus d'explications sur ces points dans les pages [QUESTIONS JURIDIQUES](#) de la boîte à outils en ligne.

2. Recours juridiques

Plusieurs recours juridiques portant sur les lois relatives au conditionnement neutre ont déjà été tranchés et certains sont encore en cours. Depuis novembre 2017, et la rédaction des décisions, tous les recours ayant été tranchés ont entraîné le rejet des réclamations. Vous trouverez plus d'informations sur ces affaires dans les pages [RÉSUMÉS DES AFFAIRES](#) de la boîte à outils en ligne.

→ AUSTRALIE

- Recours constitutionnel devant la Haute Cour d'Australie – **rejeté août 2012**
- Demande d'arbitrage international relatif aux investissements – **rejetée décembre 2015**
- Plainte devant l'organe d'arbitrage de l'OMC – *procédure terminée mais décision attendue en 2017*

→ ROYAUME-UNI

- Plainte devant la Haute Cour d'Angleterre et du Pays de Galles – **rejetée en mai 2016 [décision confirmée par la Cour d'appel en décembre 2016]**

→ FRANCE

- 1 recours devant le Conseil Constitutionnel et 6 recours devant le Conseil d'État (le plus haut tribunal administratif – **rejeté janvier 2016 et décembre 2016**)

→ IRLANDE

- Recours devant la Haute Cour – **rejeté novembre 2016**

→ UNION EUROPÉENNE

- Recours contre la directive européenne sur les produits du tabac devant la Cour de justice de l'Union européenne – **rejeté en mai 2016**

→ NORVÈGE

- Demande d'injonction visant à empêcher le conditionnement neutre du tabac à priser – **rejetée en novembre 2017**

3. Points essentiels des principaux jugements

Ces jugements expriment des principes juridiques et des décisions qui serviront aux juristes des autres juridictions pouvant avoir à défendre le conditionnement neutre dans leurs pays. Ils peuvent également contenir des passages clairs et concis qui permettront aux responsables politiques et aux organisations de la société civile de fournir des informations sur la politique ou de promouvoir sa mise en œuvre. Ces jugements sont examinés **plus en détails** dans les pages [QUESTIONS JURIDIQUES](#) de la Boîte à outils en ligne, mais voici quelques-uns des points essentiels :

- Les exigences du conditionnement neutre « ne sont pas différentes en nature d'une autre législation qui exige des étiquettes de mise en garde contre l'utilisation ou l'utilisation abusive d'un produit. »¹
- « Les preuves soumises par le groupe d'experts [des fabricants de tabac] ne respectent pas les meilleures pratiques admises au niveau international. »²
- « À mon avis les preuves qualitatives citées par le [gouvernement] sont convaincantes, substantielles et massivement univoques dans leur conclusion . »³
- « Les accords ADPIC [de l'OMC] et la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac peuvent être lus conjointement sans risque d'incompatibilité ou de contradiction mutuelle. »⁴

- Les marques offrent « un droit d'usage qui existe vis-à-vis d'autrui, un droit exclusif, mais relatif. Ce n'est pas un droit absolu qui peut être invoqué contre l'État. »⁶
- « Les fabricants et les distributeurs de produits nocifs tels que les cigarettes ne peuvent pas s'attendre à ce qu'aucune réglementation nouvelle et plus onéreuse ne soit imposée. »⁵

1. JTI SA v Commonwealth of Australia; BAT Australasia Ltd & ORS v Commonwealth of Australia [2012] HCA 43 point 81.
2. R (British American Tobacco & Ors) v Secretary of State for Health [2016] EWHC 1169 (Admin), point 374

3. Voir note 2 du point 592
4. Voir note 2 du point 186
5. Philip Morris Products S.A. and Abal Hermanos S.A. v. Uruguay (CIRDI, affaire n° ARB/10/7), point 429
6. Voir note 5 du point 267

Notification à l'OMC

1. Article 2.9 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'Organisation mondiale du commerce

Afin d'éviter qu'un gouvernement soit accusé de ne pas avoir notifié une norme importante, il est recommandé de notifier la loi sur le conditionnement neutre à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en vertu de l'article 2.9 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC). Il s'agit-là d'une procédure qui permet aux autres gouvernements de faire des observations et ne signifie en aucun cas que le conditionnement neutre des produits du tabac enfreint un quelconque accord de l'OMC.

L'Accord OTC a pour but d'éviter de créer des obstacles non nécessaires au commerce international tout en **laissant aux États une autonomie en matière de réglementation pour protéger des intérêts légitimes, comme la santé publique**. L'article 2.9 oblige les membres de l'OMC à notifier les projets de règlements techniques susceptibles d'avoir un effet sur le commerce international et qui ne sont pas des normes internationales, afin de permettre aux autres membres de l'OMC d'en prendre connaissance et de présenter leurs observations.

Selon la définition, un règlement technique est un document qui « *énonce les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production s'y rapportant, dont le respect est obligatoire. Il peut aussi traiter de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou d'étiquetage.* »

Le conditionnement neutre répond à la définition du règlement technique portant sur le commerce de biens et qui n'a pas encore été établi comme une norme internationale.

2. La notification doit concerner un projet de loi

Cela signifie que la loi doit être au stade de présentation des intentions du gouvernement mais peut toujours être modifiée. La procédure OTC de l'OMC impose ensuite de ménager **une période de soixante jours** durant laquelle des modifications peuvent être apportées à la loi, afin de recevoir les commentaires écrits des autres membres de l'OMC.

L'article 2.12 recommande également le respect d'un délai de six mois entre la publication de nouveaux règlements techniques et leur entrée en vigueur, afin de laisser aux exportateurs d'autres pays membres de l'OMC le temps d'adapter leurs méthodes de production aux exigences de ces nouveaux règlements.

La période de 60 jours pour les projets de règlement et la période de six mois entre la publication et l'entrée en vigueur doivent être prises en compte dans le calendrier législatif, si possible.

La page web du site de l'OMC consacrée à la procédure de notification se trouve à l'adresse www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_notifications_e.htm. Les directives et les modèles sont disponibles en anglais, en espagnol et en français.

La plupart des gouvernements confient la gestion des notifications à une seule autorité. En revanche, le ministère de la Santé en charge du conditionnement neutre devra collaborer avec cette autre autorité du gouvernement afin de procéder à une notification efficace.

3. Exemples de conditionnement neutre des produits du tabac

Les notifications à l'OMC

À ce jour, tous les pays ayant adopté le conditionnement neutre ont notifié leur législation en vertu de l'article 2.9 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce. Des exemples de notifications existantes sont mis à disposition afin d'aider un gouvernement qui souhaite se conformer à ces procédures.

- La notification OTC de l'Irlande du 17 juin 2014 est disponible à l'adresse :
https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/125256/q/G/TBTN14/IRL1.pdf
- La notification OTC de la Norvège du 18 mai 2015 est disponible à l'adresse :
https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/132085/q/G/TBTN15/NOR23.pdf
- La notification OTC du Royaume-Uni de septembre 2014 est disponible à l'adresse :
https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/126836/q/G/TBTN14/GBR24.pdf
- La notification OTC de la Hongrie du 12 décembre 2015 est disponible à l'adresse :
<https://docs.wto.org/imrd/directdoc.asp?DDF-Documents/t/G/TBTN15/HUN31.DOC>

Bon nombre de ces notifications ont fait l'objet de commentaires de la part d'autres pays membres lors des réunions du Comité OTC. Certains pays, y compris ceux ayant engagé des poursuites contre l'Australie (comme l'Indonésie, la République dominicaine, Cuba et le Honduras), et certains pays producteurs de tabac (comme le Malawi, le Zimbabwe et le Nicaragua), ont émis des commentaires négatifs aux réunions. Néanmoins, de nombreux pays, notamment la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Canada, l'Uruguay et l'UE, ont également présenté des commentaires positifs qui appuient la position selon laquelle le conditionnement neutre n'enfreint pas les accords de l'OMC et représente une mesure de santé publique légitime. Lors de diverses réunions du comité ayant pour objet les propositions de conditionnement neutre d'un État membre, un représentant de l'Organisation mondiale de la Santé s'était déplacé pour soutenir la mesure et souligner l'existence de preuves convaincantes quant à la capacité du conditionnement neutre à atteindre ses objectifs.¹

Aucun de ces commentaires n'a entraîné d'autres poursuites à l'encontre de pays ayant adopté les lois sur le conditionnement neutre, en dehors de l'Australie.

4. Procédures contre l'Australie engagées auprès de l'OMC

À l'heure actuelle, un groupe spécial de règlement des différends de l'OMC est chargé de statuer sur les plaintes déposées par Cuba, la République dominicaine, le Honduras et l'Indonésie quant aux lois australiennes sur le conditionnement neutre. De nombreux rapports font état du fait que British American Tobacco et Philip Morris financent et soutiennent légalement le Honduras et la République dominicaine dans leurs procédures.

Le groupe devrait publier sa décision en 2017. Selon les médias, un rapport intermédiaire indiquait que l'Australie avait obtenu gain de cause.

La plupart des pays ayant émis des commentaires s'attendaient à une issue positive pour l'Australie. Il existe des règles et des principes bien établis qui démontrent la souplesse des membres de l'OMC à régler les questions de santé publique. Ceux-ci sont décrits dans la publication de l'OMS sur le conditionnement neutre des produits du tabac et décrits brièvement dans les pages **QUESTIONS JURIDIQUES** de la boîte à outils en ligne. Les principaux points en litige relèvent de l'article 2.2 de l'Accord OTC et de l'article 20 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).

Les Parties peuvent faire appel de la décision du groupe de l'OMC. Néanmoins, il semble peu probable que les lois sur le conditionnement neutre d'autres membres de l'OMC suscitent un autre litige tant que ce différend n'est pas réglé.

Les questions en litige sont à distinguer de la prescription de notifier les règlements en vertu de l'article 2.9 de l'Accord OTC.

1. Voir, par exemple, la réunion du Comité OTC des 27 et 28 novembre 2012 ayant pour objet la notification des lois sur le conditionnement neutre de la Nouvelle-Zélande : G/TBT/M/58 Document 13-0617.
2. Voir le document <http://www.who.int/tobacco/publications/industry/plain-packaging-tobacco-products/fr/>, pages 43 à 46.