

Santé publique, commerce mondial et la convention-cadre pour la lutte contre le tabac

The Campaign for Tobacco-Free Kids
1400 I St. NW Suite 1200
Washington, DC 20005
USA

<http://tobaccofreekids.org/campaign/global>

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	4
RÉSUMÉ	5
I. HISTORIQUE	8
II. LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES DES PRODUITS DU TABAC, A-T-ELLE DES CONSÉQUENCES NÉGATIVES SUR LA SANTÉ PUBLIQUE ?	12
III. LES ACCORDS SUR LE COMMERCE MONDIAL, RÉPONDENT-ILS DE MANIÈRE ADÉQUATE AUX PRÉOCCUPATIONS DE SANTÉ PUBLIQUE CONCERNANT LE COMMERCE DES PRODUITS DU TABAC ?	14
A. Accords sur le commerce sous l'égide de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)	14
1. L'Accord général relatif aux tarifs douaniers et au commerce (GATT)	15
a. L'Article XX(b) : Exception relative à la santé publique du GATT	16
2. Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (TBT)	18
3. Accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIPS)	20
4. L'Accord général sur le commerce des services	21
5. Autres Accords et politiques relatifs au commerce et susceptibles d'avoir un impact sur le tabagisme et la lutte antitabac	22
B. Impact potentiel des accords relatifs au commerce mondial sur certaines mesures antitabac	24
C. Conclusions relatives à l'adéquation des règlements actuellement en vigueur	27
IV. COMMENT D'AUTRES PRODUITS NOCIFS SONT-ILS TRAITÉS AU NIVEAU DU COMMERCE MONDIAL ?	28
A. Produits exclus des Accords de l'OMC	28
B. Accords multilatéraux sur l'environnement limitant le commerce de produits nocifs	29
C. Comment les conflits potentiels entre les réglementations spécifiques aux produits et les réglementations de l'OMC sont-ils abordés ?	30
V. ÉVALUATION DES DISPOSITIONS DE LA FCTC POTENTIELLEMENT LIÉES AU COMMERCE	31
A. Mesures permettant de renforcer la primauté des préoccupations de santé publique concernant le tabagisme	31
1. Garantir la priorité de la FCTC par rapport à d'autres accords internationaux	31
2. Promotion du langage de précaution	32

3.	Éviter les dispositions qui pourraient saper la primauté des préoccupations de santé	36
B.	Mesures destinées à empêcher les Parties d'utiliser les réglementations commerciales d'une manière pouvant entrer en conflit avec les principes et les objectifs de la FCTC	38
1.	Empêcher les Parties de saper les mesures antitabac et de promouvoir les exportations de tabac dans d'autres pays	38
2.	Mesures définissant l'obligation des Parties de prendre des positions conformes aux principes et objectifs de la FCTC dans le cadre des autres accords internationaux	40
3.	Accords relatif à la délégation des questions de santé aux experts de la santé	41
4.	Mesures destinées à réduire ou à éliminer la pratique du deux poids deux mesures entre les produits du tabac produits pour les marchés intérieurs et étrangers	42
5.	Restrictions imposées sur comportements des compagnies de tabac à l'étranger	44
C.	Mesures permettant de renforcer la capacité des États de défendre les mesures antitabac contre les contestations soulevées dans le cadre des accords internationaux sur les échanges commerciaux	45
1.	Inclure le soutien explicite de la FCTC en faveur de dispositions antitabac fortes	45
2.	S'assurer que les planchers de réglementation ne sont pas considérés comme étant des plafonds	46
3.	Fournir un mécanisme de règlement des conflits sous l'égide de la FCTC	46
VI.	CONCLUSION	47

PRÉFACE

Cet article a été produit grâce au soutien financier de l' « American Cancer Society » (Ligue Américaine contre le Cancer) et de la « Campaign for Tobacco-Free Kids » (Campagne de lutte contre le tabagisme juvénile) et a été rédigé dans le but de faciliter la discussion des questions de commerce mondial et de lutte contre le tabagisme lors d'une table ronde ayant eu lieu le 13 février 2001 à Washington, DC (États-Unis).

Cet article s'inspire largement des publications existantes. L'auteur remercie tout particulièrement les « Physicians for a Smoke-Free Canada » (Médecins unis pour un Canada sans tabagisme) pour avoir partagé les épreuves préliminaires de leur article à paraître « International Trade Agreements and Their Impact on Public Measures to Reduce Smoking, » publication qui traite de nombreuses questions similaires de façon plus détaillée qu'il n'a été possible de le faire ici. Robert Weissman, Frank Chaloupka, Cynthia Callard, Neil Collishaw, Claudia Saladin and Carlos Correa ont également fourni des matériaux de recherche précieux ayant contribué à l'élaboration de cet article.

John Bloom, J.D.
Mars 2001

RÉSUMÉ

Les fondements de l'application de règlements spéciaux au commerce mondial des produits du tabac reposent sur quatre propositions largement acceptées :

Les produits du tabac sont nocifs pour la santé et pour l'économie mondiale. Il existe désormais un corps de preuves conséquent documentant les dommages sanitaires et économiques énormes causés par le tabagisme sur chaque pays et sur l'économie mondiale.

La libéralisation des échanges de produits du tabac stimule la consommation de tabac et nuit à la santé publique. Ce fait est appuyé par la théorie économique, la recherche économétrique, des enquêtes et d'autres données. Les données sont tout particulièrement éloquentes en ce qui concerne les pays en voie de développement où une étude économétrique a enregistré une augmentation de 10 % de la demande en cigarettes, et ce en réponse à la libéralisation du marché à Taiwan, en Corée du Sud, au Japon et en Thaïlande.

Les principaux accords multilatéraux sur le commerce ne protègent pas les mesures antitabac des défis issus du commerce de façon adéquate. Un examen de l'Accord général relatif aux tarifs douaniers et au commerce (GATT), de l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (TBT), de l'Accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIPS) et de l'Accord général sur le commerce des services (GATS) suggère que les exceptions à ces accords basées sur les questions de santé publique imposent des charges de preuve difficiles et que les exceptions sont rarement admises afin de créer une présomption en faveur du libre commerce et contre les mesures antitabac restreignant le commerce de ce dernier.

Il existe de nombreux précédents dans beaucoup d'autres accords mondiaux de dispositions limitant le commerce de produits particulièrement nocifs tels que le tabac. Des exemples de produits pour lesquels des règlements spéciaux ont été développés incluent les produits chimiques appauvrissant la couche d'ozone tels que les CFC, les polluants organiques persistants tels que le DDT, les espèces menacées d'extinction et les mines antipersonnel. Le commerce de ces articles a été frappé de restrictions par le biais d'accords spécifiques ayant été développés à l'extérieur du cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Chacune de ces propositions est bien étayée par les preuves disponibles. Tandis qu'un consensus s'est établi au sein de la communauté de la santé publique à propos de la nécessité de développer des règlements spéciaux permettant de faire face aux problèmes posés par le commerce du tabac, le débat s'est orienté vers la question de savoir si, et avec quelle ampleur, les dispositions relatives au commerce doivent être incorporées à la convention-cadre pour la lutte contre le tabac (FCTC).

Les dispositions potentielles de la FCTC relatives au commerce ne feraient que gouverner de manière directe le comportement des pays qui adoptent la FCTC (« les Parties FCTC ») et n'altéreront pas les dispositions d'autres accords internationaux. Cependant, les dispositions de la FCTC pourraient exercer une influence positive sur les vues et le comportement d'autres nations et corps multilatéraux tels que l'OMC. Cette influence serait plus particulièrement renforcée si la FCTC connaissait un large succès, car cela lui permettrait d'être légitimement reconnue par la communauté internationale en tant qu'organisme miroir des normes antitabac internationales.

Les dispositions à considérer sont :

des mesures permettant de renforcer la primauté des préoccupations de santé publique sur les intérêts commerciaux du commerce du tabac. Ces dernières comprennent des mesures permettant de s'assurer que la FCTC n'est pas subordonnée aux accords sur le commerce mondial ainsi que des mesures permettant de mettre en œuvre une version du principe de précaution adaptée au contexte de la lutte antitabac. Le principe de précaution, adopté par une série de traités sur l'environnement, place essentiellement la charge de la preuve sur la partie désireuse de libéraliser le commerce d'un produit particulièrement nocif et permet aux pays de prendre des mesures de protection face à l'incertitude scientifique.

des mesures destinées à empêcher les Parties d'utiliser les régulations commerciales contredisant d'une quelconque manière les principes et les objectifs de la FCTC. Les possibilités dans ce domaine comprennent des mesures empêchant les Parties de faire la promotion de la consommation du tabac ou celle des exportations de tabac à destination d'autres pays, des mesures permettant de garantir que les Parties promeuvent les objectifs de la FCTC dans le cadre d'autres accords internationaux, et un accord au sein des Parties en vue de déférer les questions relatives au commerce du tabac et à la santé aux experts de la santé et de la politique sanitaire.

des mesures visant le renforcement de la capacité des États à défendre les mesures antitabac nationales contre les défis issus des accords sur le commerce international. Celles-ci comprennent des mesures FCTC soutenant spécifiquement des mesures antitabac, la création d'un langage destiné à réduire le risque que l'OMC n'interprète les planchers réglementaires définis par la FCTC comme étant des plafonds, ainsi que d'autres mesures.

Il est certain que ces dispositions potentielles sont capables de stimuler les débats et de générer des tensions entre la communauté de politique des échanges et celle de la santé publique. La promotion et l'adoption d'une ou plusieurs de ces mesures au sein du processus de la FCTC dépendra en fin de compte de questions complexes, telles que la possibilité de réalisation politique,

la stratégie et la définition des priorités, tout autant de questions auxquelles cet article ne prétend pas répondre.

I. HISTORIQUE

Le phénomène de mondialisation rapide du commerce a grandement contribué à l'appréciation des revenus, à l'augmentation de l'efficacité économique et de la consommation de beaucoup de produits à travers le monde. Tandis que les avantages de la mondialisation en termes de croissance économique nette sont indéniables, des préoccupations commencent à se manifester à propos de l'impact de la libéralisation des échanges commerciaux dans certains domaines, dont la lutte contre le tabagisme, l'environnement et la sécurité alimentaire.

Alors qu'un consensus est en voie de s'établir par rapport aux dangers que constitue le commerce sans restrictions de certains produits, des accords internationaux sont en cours de négociation dans le but d'appliquer des règlements appropriés spécifiques pour chaque produit. Des accords internationaux sont déjà constitués dans le but de répondre aux préoccupations spécifiques concernant des centaines de produits dont les armes de petit calibre, les mines terrestres, d'autres armes, les drogues narcotiques et les substances psychotropes, les produits chimiques appauvrissant la couche d'ozone, les déchets dangereux, les organismes génétiquement modifiés, les polluants organiques persistants (POP) et les espèces menacées d'extinction. Dans le seul domaine de l'environnement, plus de 20 traités multilatéraux contiennent des dispositions relatives au commerce.

Face à cette toile de fond, quasiment tous les accords de libéralisation du commerce dont la promotion du commerce des produits du tabac en ignorant les préoccupations de santé publique. Ceci est d'autant plus remarquable quand on sait que les produits du tabac sont extrêmement nocifs et mènent à une forte dépendance, et que l'on connaît l'ampleur du désastre causé par ces produits au niveau de la santé publique mondiale. Plusieurs faits relatifs à cette épidémie grandissante peuvent être aidés à illustrer le problème :

- le tabagisme connaît une popularité croissante à l'échelle mondiale, alimentée par 80 000 à 100 000 jeunes qui deviennent des fumeurs réguliers chaque jour.¹ La grande majorité des fumeurs deviennent dépendants de la nicotine alors qu'ils ne sont encore que des enfants ou des adolescents.
- environ la moitié des fumeurs de longue date décèdent de maladies causées par leur tabagisme.²

¹ World Bank, *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control* (Washington: World Bank, 1999); <http://www1.worldbank.org/tobacco/reports.htm>

² Peto, R, et al. *Mortality from Smoking in Developed Countries, 1950-2000*. New York, NY: Oxford University Press, 1994.

- à moins que des mesures décisives ne soient prises de manière à inverser les tendances actuelles, le tabac sera responsable du décès de 250 millions d'enfants aujourd'hui en vie. Au total, le tabac sera responsable du décès d'environ un demi-milliard de personnes aujourd'hui en vie, ceci en se basant sur les conditions actuelles.³
- les décès et les maladies causés par le tabagisme se déplacent rapidement des pays riches vers les pays à faibles revenus. D'ici l'an 2020, 70 % de tous les décès imputables au tabagisme se produiront dans les pays en voie de développement, par rapport à environ 50 % aujourd'hui.⁴ Ce déplacement géographique est attribuable à une faible connaissance des risques sanitaires associés au tabagisme dans ces pays, au caractère inadapté des mesures sanitaires publiques destinées à combattre l'épidémie et à l'expansion agressive du marketing et d'autres opérations menées par les compagnies multinationales de tabac dans les pays en voie de développement.
- un économiste de la Banque Mondiale, a conclu, en utilisant des hypothèses et des données prudentes datant du début des années 1990, que 1000 tonnes de tabac fumé produisent une perte mondiale nette de 27 millions de dollars US, et que ce tabac produit une perte annuelle totale pour l'économie mondiale d'environ 200 milliards de dollars US, et ce en prenant en compte les soins de santé, la perte de productivité et d'autres coûts.⁵

Ces faits suggèrent que les produits du tabac sont nocifs et que les mesures contribuant à la promotion du commerce de ces produits sont susceptibles de précipiter la tragédie en train de se déployer. Des changements relativement minimes dans la consommation auront des effets dramatiques en termes de souffrance et de mortalité humaines. Ainsi, si l'on se base sur les estimations actuelles, l'augmentation ne serait-ce que d'un pour cent de la consommation de tabac mondiale au sein de la population actuelle entraînerait environ cinq millions de décès supplémentaires dans le temps.

Étant donné ces faits, pourquoi des réglementations commerciales particulières n'ont-elles pas été développées? Parmi les multiples raisons possibles, on peut en distinguer quatre:

- la communauté de la santé publique, à la différence du mouvement en faveur de la protection de l'environnement, ne s'est pas mobilisée de manière

³ Murray, CJ, Lopez, AD, eds. *The Global Burden of Disease: A Comprehensive Assessment of Mortality and Disability from Disease, Injuries and Risk Factors in 1990 and Projected to 2020* (Cambridge, MA: Harvard School of Public Health, 1996).

⁴ *World Health Report 1999*, World Health Organization, (Genève: WHO, 1999)
<http://www.who.int/whr/1999/en/report.htm>.

⁵ Barnum, H. "The Economic Burden of the Global Trade in Tobacco," *Tobacco Control*, 1994: 3: 358-361.

suffisamment importante vis-à-vis des questions touchant au commerce mondial; il n'est consacré à ce domaine que relativement peu de moyens financiers, d'infrastructure organisationnelle, de recherche ou d'expertise. Ceci est particulièrement vrai des ministères gouvernementaux de la santé et du commerce, de même que pour ce qui est des organismes non gouvernementaux. Par conséquent, la communauté de la santé publique n'a pas encore, à ce jour, présenté d'arguments suffisamment solides sur la scène politique pour que le commerce mondial des produits du tabac fasse l'objet de considérations spéciales.

- l'industrie du tabac, par contre, est l'une des entités dont la puissance économique et politique est l'une des plus grandes du monde. Elle s'investit pleinement dans la communauté commerciale à l'échelle nationale et multinationale depuis des décennies et a fait de la libéralisation du commerce des produits du tabac l'une de ses premières priorités. Elle s'est également attachée à promouvoir de manière efficace une vue exagérément grossie de l'importance économique du secteur du tabac vis-à-vis des économies des pays producteurs de tabac et de l'économie mondiale.
- les principes du commerce libre sont profondément ancrés au sein de la communauté commerciale et la charge de preuve pesant sur une proposition de traitement spécial de quelque produit que ce soit est extrême.
- la plupart des nations n'ont pas encore commencé à réglementer les produits du tabac de manière efficace à l'échelle nationale. Les États-Unis, par exemple, excluent les produits du tabac de toute législation sanitaire et de sécurité et réglementent la production et le marketing des timbres à la nicotine et produits aidant à l'arrêt du tabac de façon beaucoup plus rigoureuse qu'ils ne le font pour les cigarettes. Dans une large mesure, ce traitement permissif des produits du tabac à l'échelle nationale s'étend à l'échelle internationale. Les pays qui ne réglementent pas efficacement les produits du tabac à l'échelle nationale sont peu susceptibles de soutenir la création de réglementations spéciales pour les mêmes produits à l'échelle internationale.

L'ensemble de ces facteurs pose des problèmes à la communauté de la santé publique en l'empêchant de réaliser des progrès significatifs visant à résoudre les problèmes liés au commerce international. Cependant, un changement dramatique a eu lieu au cours des dernières années, un changement qui affecte chacun de ces facteurs d'une manière susceptible d'accroître substantiellement la volonté des gouvernements de prendre en considération la création de réglementations commerciales spécifiques aux produits du tabac:

- la mondialisation du mouvement de lutte antitabac associée à la négociation de la Convention-cadre pour la lutte contre le tabac.

- des recherches récentes solides dont les résultats montrent que la libéralisation du commerce des produits du tabac a eu un impact très négatif sur la santé publique.
- une influence de l'industrie du tabac diminuée en réponse au feu des médias, aux procès et aux documents internes rendus publics ayant révélé les efforts délibérés de marketing ciblant les enfants ; le sillage des initiatives de santé publique et la duplicité du public au sujet de l'effet d'accoutumance et du danger mortel de ses produits.
- une insatisfaction grandissante et les protestations du public contre les réglementations du commerce mondial actuelles stimulent l'intérêt des autorités du monde du commerce et les encouragent à faire face aux conséquences négatives du commerce mondial.
- le mouvement de mobilisation de l'Union Européenne, de la Thaïlande, du Canada, de l'Afrique du Sud, de l'Australie et de la Nouvelle Zélande en faveur de l'imposition de réglementations nationales strictes de la fabrication, du marketing et de la vente des produits du tabac. Ce mouvement rend ces nations plus susceptibles de soutenir la réglementation des produits du tabac au niveau international.

Étant donné la relative rapidité de changement dans chacun de ces domaines, il est possible que des réglementations spéciales gouvernant le commerce des produits du tabac soient politiquement réalisables maintenant ou dans un avenir relativement proche.

II. LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES DES PRODUITS DU TABAC, A-T-ELLE DES CONSÉQUENCES NÉGATIVES SUR LA SANTÉ PUBLIQUE ?

Plusieurs économistes et épidémiologistes ont évalué les effets de la libéralisation du commerce sur la santé publique en appliquant des théories économiques, en mesurant les comportements du tabagisme et en effectuant des analyses économétriques de données provenant des pays affectés.⁶ Chacune de ces approches aboutit à la même conclusion : la libéralisation du commerce des produits du tabac comporte un impact négatif significatif sur la santé publique dans les pays à revenus faibles et moyens.

Selon la théorie économique établie, le libre commerce a généralement pour conséquence une baisse des prix, une plus grande concurrence, un marketing plus vigoureux et une efficacité économique accrue. Tous ces facteurs, à leur tour, aboutissent à un accroissement de la production et de la consommation du produit commercialisé. Une production et une consommation accrues de produits bénéfiques – de « biens » dans un sens littéral – constituent l'ultime objectif du libre commerce et permettent d'en justifier les politiques.

Le problème que pose le tabac est, bien sûr, qu'il n'est pas un produit bénéfique. Chaque unité de consommation supplémentaire s'est avérée provoquer des souffrances et des décès supplémentaires, de même qu'une perte économique nette non seulement pour l'économie du pays dans lequel le tabac est consommé, mais aussi pour l'économie mondiale.⁷ Cette distinction entre un produit bénéfique et un produit nocif ébranle essentiellement la présomption traditionnelle en faveur du libre commerce en ce qui concerne le tabac. Logiquement, si l'utilisation d'un produit est uniformément dangereuse, la présomption devrait être contre la promotion de l'augmentation de son commerce.

Une autre approche permettant d'évaluer les effets de la libéralisation du marché est celle qui consiste à mesurer, autant que possible, les comportements relatifs au tabagisme avant et après le processus de libéralisation. Cette approche n'est pas parfaite et est soumise à des facteurs confus et à des difficultés telles que le manque d'à propos de l'enquête, la taille de l'échantillon, la normalisation des questions, etc. Pour cette raison, toute enquête isolée est d'usage limité. Cependant, il est important de remarquer que les enquêtes réalisées dans différents pays, à des périodes différentes et en utilisant des techniques d'échantillonnage différentes, montrent de façon consistante une corrélation positive entre la libéralisation du marché et l'augmentation de la consommation

⁶ Pour une excellente synopsis de la recherche effectuée dans ce domaine, voir Taylor A, Chaloupka FJ, Guindon E, Corbett M. "The impact of trade liberalization on tobacco consumption." Chapter 14 in: Jha P, Chaloupka FJ, editors. *Tobacco Control in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

⁷ Voir Barnum, *supra*, n. 5.

de tabac.⁸ Les conseillers auprès de l'industrie du tabac ont rapporté des résultats similaires à ceux des gouvernements et des professionnels de la santé publique.⁹

Au cours de ces dernières années, des travaux économétriques importants ont été effectués dans ce domaine. Chaloupka et Laixuthai ont élaboré un modèle à effet fixe dans le but de mesurer la relation entre la consommation de cigarettes et l'ouverture d'un pays au commerce de ces dernières, ceci en se concentrant sur les quatre nations ayant été contraintes d'ouvrir leurs marchés aux importations de cigarettes par les États-Unis: le Japon, la Corée du Sud, Taiwan et la Thaïlande. L'étude a démontré une augmentation générale de la demande en cigarettes d'environ 10 %, cette augmentation étant uniquement attribuable à la libéralisation du commerce dans les pays cités.¹⁰ Plus récemment, la Banque Mondiale et l'Organisation Mondiale de la Santé ont réalisé une étude en collaboration au sujet de la relation existant entre la consommation de cigarettes et le commerce mondial, en prenant en considération des données provenant d'un grand nombre de pays. Les estimations ont montré que « la réduction des tarifs douaniers avait eu un impact important et significatif sur la consommation de cigarettes dans les pays à faibles revenus, un impact de petite envergure, mais tout de même significatif, dans les pays à revenus moyens et aucun impact significatif dans les pays à revenus élevés. »¹¹

L'industrie du tabac et ses défenseurs ont eu plusieurs réactions face à cette ligne de raisonnement économique. Ils avancent que le tabac est un produit bénéfique car il procure un plaisir aux fumeurs et crée des bénéfices économiques mesurables sous la forme d'emplois, de profits et d'impôts. Cependant, l'impact économique et les analyses des coûts sociaux du tabac adaptés mesurent à la fois les aspects positifs et négatifs du tabagisme, et ce en tenant compte de la manière dont les dépenses associées au tabac seraient redirigées vers des produits et des services moins nocifs si l'usage du tabac était réduit ou éliminé.¹² Les analyses financées par l'industrie du tabac ne sont jamais parvenues à le faire. Le consensus des économistes indépendants ayant étudié la question demeure le suivant: le tabac reste un net fardeau économique pour l'économie mondiale, ainsi qu'une cause directe d'immenses souffrances et de morts prématurées.

⁸ Voir à titre d'exemple, "Trade and Health Issues: Dichotomy Between U.S. Tobacco Export Policy and Antismoking Initiatives," government Accounting Office, may, 1990 (GAO/NSAID-90-190), qui cite des enquêtes montrant de fortes augmentations de la consommation de tabac par les adolescents des deux sexes en Corée du Sud entre 1988 et 1989 (p.31).

⁹ Voir à titre d'exemple, E.R.C. Statistics' 1988 profile of the Taiwanese cigarette market, qui remarque (p.1) que "the lowering of trade barriers to U.S. cigarettes in 1987, which produced a flood of U.S. imports onto the market, resulted in a major upswing in consumption in 1987."

¹⁰ Chaloupka FJ, Laixuthai A. "U.S. Trade Policy and Cigarette Smoking in Asia." National Bureau of Economic Research Working Paper No. 5543, 1996.

¹¹ Bettcher, DW, Yach, D, Guindon, E. "Global Trade and health: key linkages and future challenges." *Bulletin of the World Health Organ.* 2000;78(4):521-34. Review.

¹² Warner, KE, Fulton, GA, Ncolas, P and Grimes, DR, "Employment implications of declining tobacco product sales in a nontobacco state," *Journal of the American Medical Association*, 271:771-6

L'industrie et ses défenseurs affirment également que le libre commerce des produits du tabac n'augmente pas les taux de consommation de tabac, mais plutôt qu'il « nivelle le terrain » en permettant aux consommateurs d'un autre pays « qui choisissent de fumer » de fumer une grande marque au lieu d'une marque nationale.¹³ Bien que ceci puisse être une déclaration efficace pour ce qui est des relations publiques, la théorie économique ou les données empiriques montrent d'une part que la libéralisation du commerce a en fait pour résultat l'expansion du marché et le changement de marque, et d'autre part que traditionnellement, les femmes et les jeunes qui ne fument pas sont exagérément attirés par les marques occidentales.

En conclusion, la combinaison des données empiriques, théoriques et anecdotiques prouvant que la libéralisation des marchés stimule de manière importante les taux de tabagisme est probante en ce qui concerne les pays à faibles et moyens revenus.

III. LES ACCORDS SUR LE COMMERCE MONDIAL, RÉPONDENT-ILS DE MANIÈRE ADÉQUATE AUX PRÉOCCUPATIONS DE SANTÉ PUBLIQUE CONCERNANT LE COMMERCE DES PRODUITS DU TABAC?

Pour justifier la création de réglementations commerciales spécifiques au tabac, il est essentiel d'évaluer avec quelle efficacité les réglementations actuelles répondent aux préoccupations relatives à la santé publique. Les réglementations existantes affectant le commerce international des produits du tabac comprennent quatre accords majeurs établis sous la juridiction de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Un synopsis de chacun d'entre eux est présenté ci-dessous. D'autres politiques internationales affectant le commerce international du tabac sont brièvement exposées. Elles comprennent des accords régionaux et bilatéraux, des politiques d'agences multilatérales telles que la Banque Mondiale et le FMI, ainsi que des politiques de commerce nationales comme celles des États-Unis, du Royaume-Uni et d'autres importants pays exportateurs de tabac.

A. Accords sur le commerce sous l'égide de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)

L'OMC a été créée en 1995 dans le but de gérer un régime d'échanges mondial complet comprenant de nombreux accords multilatéraux et un processus rigoureux de résolution de conflits. Les accords conclus sous l'égide de l'OMC susceptibles d'affecter le commerce des produits du tabac incluent:

¹³ Voir à titre d'exemple, U.S. Cigarette Export Association (USCEA), "Global tobacco trade, US policy and American cigarettes. Executive summary, January 4, 1996; USCEA, "U.S. trade policy regarding tobacco exports," May 1994.

- l'Accord général relatif aux tarifs douaniers et au commerce (GATT), un accord général conclu en 1947 et élargi à plusieurs occasions, la plus récente d'entre elles en 1994, lorsque cet accord fût incorporé à la structure de l'OMC ;
- l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (TBT), accord qui encourage l'utilisation de normes internationales en tant que fondement des réglementations techniques affectant le commerce ;
- l'Accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIPS); et
- l'Accord général sur le commerce des services (GATS), qui régit les mesures « affectant le commerce des services. »

L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) régit en outre des questions importantes relatives au commerce du tabac en feuilles. Cependant, cet accord ne fait pas partie des thèmes abordés dans cet article.

1. L'Accord général relatif aux tarifs douaniers et au commerce (GATT)

Le GATT est la clé de voûte de l'infrastructure des accords de l'OMC. Il impose des obligations générales aux 135 pays contractants afin d'apporter un « traitement national » à tous les produits couverts soumis à des exceptions limitées. Le traitement national interdit essentiellement la discrimination implicite ou explicite entre des produits similaires nationaux ou étrangers. Une obligation connue sous le nom de « statut de pays le plus favorisé (MFN) » à laquelle tous les membres de l'OMC sont liés consiste à accorder à tous les membres des avantages commerciaux égaux.

Bien que ces principes généraux se soient avérés efficaces pour la promotion du commerce, leur stricte mise en œuvre n'est pas sans controverse ni sans difficulté dans la pratique. Ainsi, pour protéger les pays membres contre les nombreuses formes que peuvent adopter les mesures protectionnistes, le GATT va bien au-delà du texte des lois ou des réglementations contestées afin de s'assurer qu'il n'existe pas d'*intention* de discrimination contre des produits étrangers et que l'*effet* d'une loi ne désavantage pas un produit étranger.

a. L'Article XX(b) : Exception relative à la santé publique du GATT

L'Article XX du GATT établit une exception limitée aux réglementations de commerce autrement applicables de manière à protéger l'environnement, la santé publique et d'autres valeurs qui entrent parfois en conflit avec les objectifs de la libéralisation du commerce. L'Article XX(b) sur l'exception relative à la santé publique mérite d'être particulièrement examiné d'une part à cause du rôle central que joue le GATT dans le domaine des accords commerciaux, et d'autre part car l'Article XX est le fondement de la plupart des exceptions relatives à la santé publique présentes dans d'autres accords commerciaux, avec certaines variations. L'Article XX stipule, dans la partie qui nous concerne:

Dans la mesure où de telles mesures ne sont pas appliquées d'une manière qui constituerait un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions prévalent, ou une restriction déguisée concernant le commerce international, rien dans cet Accord ne sera interprété dans le but d'empêcher l'adoption ou l'application des mesures par toute partie contractante;

...

(b) nécessaire à la protection de la vie humaine, animale ou végétale, ou la santé

Une jurisprudence considérable existe dans l'interprétation et l'application de l'Article XX(b), dont un cas proéminent obligeant la Thaïlande à ouvrir son marché aux cigarettes étrangères¹⁴.

Les conclusions pouvant être tirées de ces faits comprennent notamment que :

- l'Article XX(b) est étroitement interprété et les ambiguïtés ou les incertitudes sont généralement résolues en faveur du libre commerce. Il n'existe qu'une seule circonstance

¹⁴ Thailand – Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes, 7 Nov. 1990, BISD 37S/200. Le comité a déterminé qu'une interdiction d'importation n'était pas nécessaire car elle ne constituait pas le moyen le moins restrictif disponible permettant à la Thaïlande d'atteindre ses objectifs de lutte antitabac. Le comité a déterminé que l'interdiction de publicité et autres restrictions imposées par la Thaïlande pouvaient s'avérer discriminatoires, mais que même si tel était le cas, elles étaient néanmoins justifiées sous l'Article XX(b). De futurs comités ne rendront pas forcément la même décision pour une affaire similaire. Les décisions du GATT et de l'OMC ne constituent pas de précédent irrévocable.

ou une partie a défendu avec succès une mesure sous l'Article XX(b). Dans cette affaire, un comité et le corps d'appel de l'OMC ont maintenu une interdiction française de l'amiante péridot contestée par le Canada, jugeant l'interdiction « nécessaire » en fondant leur décision sur les normes de sécurité internationales.¹⁵

- la charge de preuve incombe au pays qui tente de mettre en œuvre une mesure de santé publique, car il doit démontrer que l'Article XX(b) est applicable. Une présomption en faveur du libre commerce est donc créée.
- le premier obstacle lors de la défense d'une mesure fondée sur la santé publique consiste à établir la preuve que la mesure est « nécessaire » à la protection de la santé publique. La nécessité est strictement définie et requière la démonstration non seulement de l'efficacité de la mesure, mais aussi du fait qu'aucune mesure commerciale moins restrictive est disponible et peut être employée afin d'atteindre le même objectif de santé publique. En réalité, les comités ne se sont pas demandé si ces mesures alternatives sont socialement et politiquement réalisables dans la pratique ou pas, n'ayant débattu que de la disponibilité théorique de ces mesures.¹⁶ Ainsi que l'a remarqué un commentateur, ceci « pourrait constituer un obstacle très sérieux pour les politiques de santé publique car les mesures représentant un moindre fardeau sur le commerce sont presque toujours concevables et par conséquent, d'une certaine façon, 'disponibles' »¹⁷
- si une partie est capable d'établir la nécessité, l'enquête continue afin de garantir que la mesure de santé publique proposée ne constitue pas « une restriction

¹⁵ EC – Measure Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos: (WT/DS135R), 2000.

¹⁶ À titre d'exemple, les restrictions américaines sur le thon pêché par le biais de méthodes associées à une forte incidence de mortalité de dauphins ont été rejetées car un comité du GATT a décidé que les États-Unis possédaient l'option moins restrictive vis à vis des échanges internationaux de négocier un accord international relatif aux pratiques de pêche et que les États-Unis n'avaient pas épuisé les possibilités de cette approche. Le comité a déterminé que les difficultés politiques et que la quantité de temps nécessaires à la conclusion d'un tel accord n'étaient pas suffisamment conséquents pour contrebalancer le fait que cette approche constituait une option disponible moins restrictive. US Restrictions on Imports of Tuna, 3 Septembre 1991, BISD 39S/155.

¹⁷ Correa, Carlos. *Implementing National Public Health Policies in the Framework of WTO Agreements*. Draft, Avril 2000.

déguisée sur le commerce mondial » ou « une discrimination arbitraire ou injustifiable. » Ces deux normes issues de la partie supérieure connue sous le nom de « chapeau » de l'Article XX ont été créées dans le but de prévenir tout abus de l'exception. Ces deux normes invitent à la méfiance vis-à-vis des motifs et des intentions du pays défendant une mesure de santé publique. Lorsqu'il existe des motifs divers, comme cela est souvent le cas, ces normes permettent de rejeter une mesure même s'il est démontré qu'elle est nécessaire à la protection de la santé publique. Ceci illustre le fort désir de la part de la communauté du commerce de prévenir et de rejeter d'éventuels abus de l'Article XX.

- les comités investis du pouvoir de trancher en cas de conflits concernant la santé publique ne sont pas contraints d'inclure ou de consulter les experts de la santé publique lors du processus décisionnel, bien qu'ils puissent le faire à leur discrétion. Les membres des comités sont typiquement issus de la communauté des experts commerciaux servant les ministères gouvernementaux des échanges et du commerce. Les délibérations des comités se déroulent en secret, en général à Genève.

Cette synthèse suggère que l'Article XX(b), tel qu'il a été interprété, impose un examen minutieux et une charge de preuve élevée sur les mesures de santé disputées dans le cadre des réglementations du GATT. Dans la pratique, l'Article XX(b) semble accorder une plus grande priorité à la prévention d'abus éventuels qu'à la protection de la santé publique.

2. Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (TBT)

L'Accord TBT établit une infrastructure permettant de résoudre les problèmes épineux associés aux réglementations techniques imposées par les gouvernements nationaux et sous-nationaux sur divers biens, y compris les produits du tabac. Toutes les réglementations sur le tabac ne tombent pas sous la juridiction du TBT. Celles qui impliquent des spécifications techniques, des mesurages, des essais, des évaluations et autres conditions requises y tomberaient presque certainement, comme le feraient

certaines réglementations ETS et certains étiquetages d'emballages et obligations de divulgation d'ingrédients.

Les aspects essentiels de l'infrastructure du TBT comprennent :

- le langage familier du chapeau de l'Article XX du GATT est incorporé au sixième attendu de l'Accord TBT, permettant ainsi aux nations d'imposer des mesures relatives à la santé publique (et d'autres mesures relatives à d'autres domaines)

dans la mesure où elles ne sont pas appliquées d'une manière qui constituerait un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions prévalent ou une restriction sur le commerce international déguisée et si elles sont par ailleurs conformes aux dispositions de cet Accord.

Ce langage contient les mêmes interprétations et préoccupations que l'Article XX du GATT. Il impose également la charge supplémentaire de démontrer que les pratiques en question « sont par ailleurs conformes aux dispositions de cet Accord. »

- Les normes techniques imposées et mises en œuvre par une partie et qui sont en accord avec les normes internationales reconnues sont autorisées à une présomption stipulant qu'elles ne restreignent pas les échanges de manière excessive. (Article 2.5.) Cette présomption peut être surmontée par des éléments de preuve, mais la charge incombe dans ce cas à la partie plaignante qui doit établir que la mesure est plus contraignante que nécessaire vis-à-vis des échanges pour atteindre un but légitime.
- Lorsque des normes internationales existent,¹⁸ les Parties ont l'obligation de baser leurs réglementations sur ces normes à moins qu'elles soient en mesure de satisfaire les exigences d'une exception étroitement interprétée en montrant que cette norme internationale « serait un moyen inefficace ou inapproprié d'atteindre les objectifs légitimes poursuivis, à cause, par exemple, de facteurs climatiques ou géographiques ou de problèmes technologiques fondamentaux. » (Article 2.4.) De plus, les états membres qui adoptent des normes

¹⁸ L'accord TBT ne reconnaît que les normes établies par un corps d'établissement de normes tel que l'International Standards Organization (ISO). (Accord TBT Agreement, Annexe 1.) Les standards ou normes établis par la FCTC ne seraient par conséquent pas reconnues par l'Accord TBT à moins que la FCTC n'établisse un corps d'établissement de normes reconnu. Cette option peut être intéressante en tant que moyen permettant de contrecarrer l'influence de l'industrie du tabac sur les corps d'établissement de normes actuels.

techniques exclues des normes internationales appropriées en vigueur sont contraints de le faire savoir à l'avance à l'OMC et peuvent être dans l'obligation de prouver que les normes non conformes constituent l'option disponible étant la moins restrictive vis-à-vis des échanges commerciaux. Comme nous l'avons discuté dans le contexte de l'Article XX du GATT, cette norme peut s'avérer extrêmement difficile à satisfaire.

- À la différence du SPS et certains autres accords, l'Accord TBT n'exige pas que les mesures soient « scientifiquement justifiées. » Ceci est important car la stricte application d'une exigence de justification scientifique impose une charge significative et étroitement articulée à la partie désireuse de mettre en application le principe de précaution. (Voir la discussion du principe de précaution plus loin à la section V(a)(2).) Dans le cadre de l'Article 2.2 de l'Accord TBT, les mesures nationales peuvent être basées sur divers objectifs légitimes tels que la sécurité nationale et la prévention des pratiques frauduleuses. L'information scientifique n'est qu'un des éléments pertinents à considérer.

Tout compte fait, l'Accord TBT semble offrir certains avantages et inconvénients potentiels aux mesures antitabac par rapport à l'Article XX(b) du GATT. Le principal avantage est que si certaines mesures antitabac deviennent reconnues en tant que normes internationales, comme cela pourrait éventuellement arriver par le processus de la FCTC, ces mesures bénéficieraient de la présomption réfutable selon laquelle elles sont « nécessaires » et « les moins restrictives qui soient vis-à-vis des échanges » selon l'Accord TBT. Lorsqu'il n'existe pas de normes applicables, les mesures antitabac restent susceptibles d'être contestées dans le cadre de normes leur étant défavorables comparables à celles de l'Article XX(b) du GATT. Cependant, un problème exigeant une considération spéciale est que là où des normes internationales existent, et qu'une nation choisit de les dépasser, l'Accord TBT semble imposer une charge de preuve encore plus lourde que l'Article XX(b).

3. Accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIPS)

Le TRIPS fournit une infrastructure globale pour la protection de la propriété intellectuelle, dont les brevets, les droits d'auteur et les marques de commerce. L'objectif du TRIPS, comme stipulé à l'Article VII, est:

La protection et l'application des droits de propriété intellectuelle doivent contribuer à la promotion des innovations technologiques, à l'avantage mutuel des producteurs et des utilisateurs de connaissances technologiques d'une manière favorisant le bien-être social et économique et l'équilibrage des droits et des obligations.

Le TRIPS contient une exception relative à la santé publique limitée à l'Article 8.2:

1. Les états membres peuvent, en formulant ou en amendant leurs lois et leurs réglementations nationales, adopter les mesures nécessaires à la protection de la santé publique et de la nutrition et dans le but de promouvoir l'intérêt public dans des secteurs d'importance vitale à leur développement socio-économique et technologique, à condition que ces mesures soient conformes aux dispositions de cet accord.

Cette exception comporte le fameux test de « nécessité » qui inclut la condition explicite stipulant que la mesure disponible doit être la moins restrictive possible vis-à-vis des échanges permettant d'atteindre un objectif légitime. Comme nous l'avons discuté dans le contexte de l'Article XX(b), la charge imposée par ce test s'est avérée extrêmement difficile à satisfaire.

Le TRIPS contient une mesure supplémentaire qui est l'ajout d'un langage exigeant que les actions associées à la santé doivent également être « conformes aux dispositions de cet accord. » En incorporant ce « test de compatibilité », l'Accord semble affirmer le contraire d'une exception : si les dispositions relatives à la santé ne sont pas conformes à l'Accord, elles doivent être rejetées même si elles sont « nécessaires. »

4. L'Accord général sur le commerce des services

Le GATS, ratifié en 1994 et mis en application lors de la création de l'OMC en 1995, incorpore le secteur des services au système d'échanges mondiaux pour la première fois. Il s'agit d'un développement substantiel car les services constituent un pourcentage important et en croissance rapide des transactions commerciales internationales. Le GATS pourrait affecter la lutte antitabac en protégeant les intérêts des conseillers de l'industrie du tabac et des employés chargés de la publicité, du lobbying, de la

recherche concernant les consommateurs, etc., et ce au-delà des frontières nationales.

L'Article VI(4) du GATS autorise le Conseil du commerce des services (le corps administratif chargé de l'application du GATS) à développer des méthodes de manière à garantir que « les mesures relatives aux exigences de qualification et de permis d'exploitation ne constituent pas des obstacles excessifs pour le commerce des services », et que ces mesures « ne sont pas plus accablantes que nécessaire pour assurer la qualité du service. »

Cette formulation soulève deux préoccupations dans la perspective de la santé publique. En premier lieu, elle invoque le test de « nécessité » et l'exigence qui lui est associée de « mesure la moins restrictive vis-à-vis des échanges commerciaux », ces derniers étant également inclus dans les accords du GATT, du TBT et du TRIPS. En second lieu, elle élargit l'autorité de l'OMC l'autorisant à décider si oui ou non les réglementations de santé et de sécurité *non discriminatoires* internes sont néanmoins susceptibles de violer le GATS, dans le cas où un comité de résolution des conflits détermine qu'elles constituent une charge plus lourde que nécessaire pour le commerce.

L'interprétation du GATS n'est pas fixée et l'accord existant est actuellement renégocié, ce qui rend toute analyse incertaine.

5. Autres Accords et politiques relatifs au commerce et susceptibles d'avoir un impact sur le tabagisme et la lutte antitabac

Les principes et les normes de l'OMC sont incorporés dans un large éventail d'autres accords et politiques relatifs au commerce. Ces derniers comprennent :

des Accords sur le commerce régionaux et bilatéraux.

Presque tous les pays du monde sont soumis à une ou plusieurs alliances régionales ainsi qu'à de nombreux accords bilatéraux conclus dans le but de promouvoir le libre commerce. Ces accords suivent généralement le modèle établi par l'OMC en ce que les produits à base de tabac sont traités comme s'ils étaient des produits bénéfiques dont le commerce devrait être encouragé. Les préoccupations de santé sont généralement traitées par le biais de réglementations dont l'interprétation est rigide et qui sont modelées à l'image de l'Article XX(b) du GATT. Ces accords s'étendant typiquement au-delà des zones de commerce régies par les

accords de l'OMC, ils ajoutent un degré de difficulté supplémentaire quant à déterminer si les mesures antitabac sont susceptibles de se heurter à l'obstacle que constituent les échanges commerciaux. À titre d'exemple, l'Accord sur le libre commerce Nord-Américain entre le Canada, le Mexique et les États-Unis (NAFTA) concède des protections aux investisseurs étrangers et aux prestataires de services dont l'industrie du tabac a déclaré qu'elles seraient mises en application par des mesures antitabac légitimes telles que des exigences relatives à l'utilisation d'un emballage neutre.¹⁹

des politiques relatives au commerce des gouvernements et des agences multilatérales. Les politiques adoptées par les gouvernements individuels et les agences multilatérales ont également un effet important sur l'utilisation du tabac et sur les mesures de lutte antitabac à l'échelle internationale. À titre d'exemple, le gouvernement américain a adopté une politique dans les années 1980 d'utilisation du plein poids de sa position de levier commercial dans le but de forcer l'ouverture des marchés asiatiques aux cigarettes, marchés auparavant fermés.²⁰ Plus récemment, et par contraste, le gouvernement Clinton a émis un décret (Executive Order)²¹ interdisant aux fonctionnaires de promouvoir les exportations de tabac ou de saper les lois antitabac non discriminatoires des autres pays. La politique américaine exige également que des experts médicaux soient consultés pour toute action commerciale associées au tabac. Les gouvernements des États-Unis et du Royaume-Uni ont officiellement encouragé le personnel diplomatique à participer à la promotion des mesures antitabac à l'étranger.

Les agences multilatérales ont également développé des politiques afin de répondre aux préoccupations de santé relatives au commerce du tabac. La Banque Mondiale a joué un rôle important en adoptant une politique en 1991 interdisant les prêts sollicités pour des projets associés au tabac, en citant le fait que de tels investissements constituaient un net fléau pour l'économie mondiale.²² Le Fonds Monétaire International a de manière

¹⁹ Voir, Physicians for a Smoke-Free Canada, "An Introduction to International Trade Agreements and their Impact on Public Measures to Reduce Smoking." Working Draft, February 2001, p. 41 - 42.

²⁰ Pour les détails des rapports d'enquêtes relatifs à la coopération du gouvernement américain avec l'industrie du tabac au cours de cette période, voir Frankel, G., "U.S. Aided cigarette Firms in Conquests Across Asia," *The Washington Post*, Nov. 17, 1996; Sesser, S. "Opium War Redux," *The New Yorker*, 1993; 69:78-89.

²¹ "Federal Leadership on Global Tobacco Control and Prevention," *Executive Order*, The White House, 18 January 2001.

²² Voir, World Bank, *Curbing the Epidemic*, *supra*, p.85.

constante exercé des pressions sur les pays en voie de développement pour les encourager à privatiser les monopoles de l'industrie du tabac. Lorsqu'il a été demandé aux responsables du FMI de prendre en considération les implications au niveau de la santé que de tels changements dramatiques pourraient entraîner en ce qui concerne la consommation de tabac, ils ont refusé d'étudier le problème ou de reconnaître que leur politique pourrait avoir pour résultat une augmentation de la consommation de tabac.²³

B. Impact potentiel des accords relatifs au commerce mondial sur certaines mesures antitabac²⁴

Quelques exemples de mesures antitabac spécifiques ayant été ou pouvant être sapées par les accords exposés ci-dessous sont:

Le maintien d'un marché fermé aux marques de tabac étrangères. La Thaïlande et d'autres pays en voie de développement ont avancé qu'ils, en ayant reçu le soutien de la communauté de la santé publique, ne devraient pas être contraints d'ouvrir leurs marchés aux produits du tabac étrangers car un marché fermé constitue le moyen le plus sûr de maintenir un contrôle sur l'industrie, de prévenir la concurrence relative au marketing et aux prix qui accompagne la libéralisation, d'empêcher la pénétration des marques qui attirent les femmes et les enfants qui traditionnellement ne fument pas, etc. Le gouvernement thaïlandais a également avancé que les cigarettes importées étaient extrêmement traitées, contenaient beaucoup d'additifs inconnus et qu'elles étaient fondamentalement différentes des cigarettes thaïlandaises. Tous ces arguments ont été rejetés par un comité de résolution de conflits du GATT en 1990,²⁵ mettant fin aux aspirations de marchés de tabac fermés de tout pays qui est ou veut être membre de l'OMC. La Chine, un pays dont le nombre de fumeurs représente un tiers du nombre mondial de fumeurs, a négocié un accord d'ouverture de marché avec les États-Unis en 1992 comprenant les cigarettes, et a depuis pris des mesures supplémentaires pour ouvrir ses marchés de tabac sous la pression des États-Unis et d'autres pays exportateurs de tabac dans le contexte des négociations relatives à son entrée à l'OMC.²⁶

²³ Voir, Physicians for a Smoke-Free Canada, "An Introduction to International Trade Agreements and their Impact on Public Measures to Reduce Smoking." Working Draft, Février 2001, p. 24-25.

²⁴ À propos de ce sujet en général, voir la discussion et l'analyse détaillées de Physicians for a Smoke-Free Canada, *supra*, p. 38-45.

²⁵ Voir *supra*, n. 11.

²⁶ Pour des informations sur les baisses des tarifs douaniers relatives à l'entrée de la Chine à l'OMC, voir par exemple, "Campaign Disappointed by Tobacco Provisions in China Trade Bill," Campaign for Tobacco-Free Kids, Avril 28, 2000; pour une discussion plus générale des efforts multinationaux en Chine, voir, Walsh, B. et Chapman, S, "Eyes on the Prize: Transnational Tobacco Companies in China 1976-1997," University of Sydney, NSW, Australie, 2000.

Le maintien d'un monopole du tabac contrôlé par les gouvernements. Les défenseurs de la santé ont affirmé que les monopoles du tabac sont exactement ce qu'a prescrit le médecin : ils sont bureaucratiques, inefficaces, font de la mauvaise publicité de produits de faible qualité et sont généralement sensibles aux négligences des gouvernements. Bien que les membres puissent maintenir les monopoles d'état conformément à la loi GATT/OMC, le FMI utilise constamment la privatisation de ces monopoles comme condition d'attribution de prêts. La plupart des monopoles encore en vigueur se trouvant dans des situations financières précaires, la politique du FMI a été très efficace et a réussi à pousser les pays vers la privatisation de l'industrie du tabac.

Des tarifs douaniers élevés sur les produits du tabac. Les tarifs douaniers entraînent l'augmentation des prix des produits du tabac, et ce faisant, réduisent leur consommation. Dans les pays en voie de développement où les produits du tabac importés peuvent être extrêmement attractifs pour les femmes et les enfants qui traditionnellement ne fument pas, et où il a été démontré que la disponibilité de tels produits augmente les taux de consommation de tabac, des tarifs douaniers élevés peuvent agir en tant que compromis entre un marché de tabac ouvert ou fermé. Les tarifs douaniers sur le tabac et leur application peuvent également être politiquement réalisables dans les pays où d'autres mesures telles que les réglementations de produits et les interdictions de publicité efficaces ne sont pas politiquement réalisables pour diverses raisons. Les tarifs douaniers constituent une forme de « discrimination » permise conformément aux lois de l'OMC. Cependant, ils sont le sujet d'intenses négociations dans le cadre des accords régionaux et bilatéraux. En outre, les pays désireux de devenir membres de l'OMC, comme la Chine, ont été contraints par les États-Unis et d'autres membres de l'OMC de baisser leurs tarifs douaniers sur le tabac et autres produits comme condition d'entrée à l'OMC.

Le maintien d'une interdiction globale de la publicité, de la promotion et du parrainage du tabac. De nombreux pays imposent déjà des interdictions globales de la publicité et du marketing du tabac et, jusqu'à présent, aucune de ces interdictions n'a été jugée illégale conformément aux accords internationaux. Le comité du GATT chargé du cas de la Thaïlande a étudié les arguments selon lesquels l'interdiction de publicité imposée par la Thaïlande violait les règlements du GATT et a décidé que l'interdiction était permise conformément à l'Article XX(b). Ceci ne garantit pas qu'un autre comité rendrait la même décision dans le cadre d'une autre affaire. Il est possible, bien que très incertain, qu'une interdiction de publicité puisse être jugée comme étant en violation du GATS car la publicité est un service couvert par cet accord. Il est

également possible que les compagnies de tabac arguent de manière plausible que les interdictions de publicité ou de vente de tabac sur Internet violent leurs droits conformément aux accords actuels ou futurs et encouragent ainsi la liberté du commerce électronique.

Exigence d’emballage générique pour les produits du tabac. La recherche soutient fortement l’éventualité que les enfants seraient moins attirés par les produits du tabac si leurs emballages étaient moins attirants visuellement. Des propositions destinées à ordonner les soi-disant « emballages génériques » au Canada ont cependant été rejetées après que les compagnies de tabac aient argué que de telles réglementations seraient en violation de nombreux droits établis par le TRIPS et par NAFTA. Les compagnies ont avancé, entre autres, qu’elles pourraient réclamer d’énormes dommages et intérêts pour l’expropriation de la propriété de leur marque conformément aux dispositions relatives à la protection des investissements de NAFTA.²⁷

Exiger la divulgation des ingrédients de chaque marque. Les autorités sanitaires de Thaïlande, de la province de Colombie-Britannique du Canada et de la Communauté du Massachusetts aux États-Unis ainsi que d’autres juridictions ont affirmé leur droit, et celui des consommateurs, de savoir quels sont les additifs spécifiques à chaque marque contenus dans les cigarettes. Les compagnies de tabac ont rétorqué que de telles informations étaient protégées contre la divulgation aux consommateurs par le TRIPS et par d’autres accords internationaux, bien que des informations similaires soient quotidiennement fournies aux consommateurs par les fabricants de produits alimentaires et autres produits de consommation.

Ceci ne constitue certainement pas une liste exhaustive des réclamations pouvant être soulevées vis à vis des accords commerciaux actuels et futurs. D’autres mesures antitabac potentiellement vulnérables sont: les programmes d’assistance de transition économique pour les cultivateurs de tabac, de grandes étiquettes illustrant des avertissements de santé tels que ceux ayant été adoptés par le Canada et des méthodes d’imposition du tabac ayant un impact disproportionné sur les marques étrangères. La manière dont ces problèmes pourraient être résolus, s’ils étaient présentés à un comité de résolution de conflits, n’est pas claire. Cependant, même si les mesures antitabac étaient finalement autorisées, la menace d’un conflit international possède un effet décourageant sur les gouvernements engagés dans des mesures antitabac. Cet effet est susceptible de se renforcer avec le temps jusqu’à ce que des mesures

²⁷ Voir, Physicians for a Smoke-Free Canada, “An Introduction to International Trade Agreements and their Impact on Public Measures to Reduce Smoking.” Working Draft, Février 2001, p. 24-25.

antitabac plus agressives soient développées et que des accords sur le commerce plus globaux soient négociés.

C. Conclusions relatives à l'adéquation des règlements actuellement en vigueur

À l'évidence, les accords sur les échanges commerciaux présentés ci-dessus se concentrent sur la promotion et l'expansion du commerce des produits qu'ils couvrent. Bien que le but des accords soit de refléter, dans une certaine mesure, la promotion de la santé, la protection de l'environnement et d'autres valeurs, il n'est pas surprenant de constater qu'il existe un parti pris général pour la promotion des échanges commerciaux et qu'une lourde charge est placée sur les mesures susceptibles de restreindre le commerce. Ceci est en partie dû au fait que les parties prenant part à la rédaction, la négociation, l'administration, l'interprétation et la résolution des conflits en rapport avec ces accords sur le commerce font partie de la communauté responsable de la politique commerciale. Naturellement, peu de ces personnes possèdent une expertise dans le domaine de la santé publique ou des mesures antitabac. Aucun accord sur le commerce n'impose que des experts soient consultés en ce qui concerne la résolution des problèmes de santé associés au commerce des produits du tabac, et encore moins que ces problèmes soient délégués à ces experts, même si les comités de résolution de conflits peuvent en général le faire à leur discrétion.

À cause du fait que ces accords traitent le tabac comme étant un « bien de consommation » conventionnel, ils incorporent une présomption inexacte suggérant que l'expansion du commerce du tabac soit bénéfique. Ce parti pris structurel semble susceptible d'affecter les dispositions des officiels du commerce chargés des questions relatives au tabac. Par exemple, l'histoire montre que les officiels du commerce ont tendance à se reposer sur les industries affectées pour obtenir des informations et à considérer ces industries dans une certaine mesure comme étant des clients lors de la négociation des accords sur les échanges commerciaux.

La complexité et le caractère relativement instable des lois relatives au commerce mondial, de même que les questions de chevauchement de compétences entre de nombreux accords différents font surgir des problèmes d'incertitude juridique qui jouent en la faveur de l'industrie du tabac. L'industrie et ses avocats ont élaboré des arguments créatifs contre une grande variété de mesures antitabac qui sont basées sur le droit international. Les théories juridiques de l'industrie sont rarement contrôlées car les ministères de la santé et les groupes de défense de la santé, en particulier ceux des pays en voie de développement, manquent d'expertise, de ressources et de fermeté politique et ne sont par

conséquent pas en mesure de défier l'industrie du tabac dans l'arène internationale où ces questions sont décidées.

Pour toutes ces raisons, les actuels accords sur le commerce ne répondent pas de manière adéquate aux préoccupations légitimes de santé publique concernant le commerce des produits du tabac.

IV. COMMENT D'AUTRES PRODUITS NOCIFS SONT-ILS TRAITÉS AU NIVEAU DU COMMERCE MONDIAL?

Il existe des précédents substantiels pour ce qui est des réglementations spéciales régissant le commerce de produits nocifs spécifiques. L'existence de telles réglementations prouve qu'il existe un accord général sur le fait que les réglementations en vigueur ne protègent pas de manière adéquate contre la nocivité de certains produits. Dans le seul domaine de l'environnement, il existe au moins 20 traités multilatéraux contenant des dispositions relatives au commerce.²⁸

A. Produits exclus des Accords de l'OMC

Le commerce des armes a été exclu de la juridiction du GATT et de l'OMC depuis 1947. Les substances narcotiques et psychotropes, bien qu'elles ne soient spécifiquement exclues des accords de l'OMC, n'ont été en fait traitées qu'avec les conventions de 1961, 1971 et 1988 sur les substances narcotiques et psychotropes. Le commerce de ces produits, de ces substances et des biens s'y rapportant est sujet à des contrôles internationaux et à des accords bilatéraux extrêmement stricts, notamment des réglementations strictes sur l'importation et l'exportation dans le but d'éviter la diversion dans des marchés illégaux.

Parmi les catégories d'armes, les mines antipersonnel possèdent un traitement spécial dans la Convention sur l'interdiction, le stockage, la production et le transfert de mines antipersonnel et sur leur destruction. Ce traité adopte l'ultime mesure en matière d'interdiction totale de tout commerce d'un produit auparavant légalement autorisé. L'Accord affecte à la fois les parties et les tiers de l'accord en raison du fait qu'il est exigé des parties qu'elles évitent de prendre toute mesure destinée à assister toute autre partie engagée dans des activités en rapport avec les mines interdites. (Article 1.)

²⁸ "Trade Measures and Multilateral Environmental Agreements: Resolving Uncertainty and Removing the WTO Chill Factor." World Wildlife Federation, Discussion du WWF International, Novembre 1999.

B. Accords multilatéraux sur l'environnement limitant le commerce de produits nocifs

Parmi les nombreux traités sur l'environnement affectant le commerce international, quatre sont à considérer:

Produits chimiques appauvrissant l'ozone. Le Protocole de Montréal sur les substances appauvrissant la couche d'ozone (1987) est par certains aspects analogue au Traité sur les mines terrestres. Il établit un calendrier conçu dans le but d'éliminer progressivement la production et la consommation de substances appauvrissant l'ozone telles que les chlorofluorocarbones (CFC). Ce Protocole impose également à ses 173 membres de restreindre leurs activités commerciales en rapport avec les produits chimiques appauvrissant l'ozone avec les tiers à la Convention.

Polluants organiques persistants (POP). La Convention sur les POP a été conclue par les parties négociantes en décembre 2000 et elle doit être mise en application en 2001. Elle régit la production, l'utilisation et le commerce des PCB, du DDT et d'autres polluants qui s'accumulent dans l'environnement, constituant ainsi une menace pour l'homme, la faune et la flore. La Convention distingue les POP en diverses catégories, la production et l'utilisation de l'une d'entre-elles devant être progressivement éliminées. Une autre catégorie est soumise à des restrictions de production, d'utilisation et de transport très strictes, et ainsi de suite. La Convention comprend des obligations interdisant aux parties signataires de pratiquer le commerce des POP avec des tiers à la Convention.

Déchets dangereux. La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et de leur élimination (1989) régit la production, le transport, le stockage, la gestion et l'élimination des déchets dangereux. Elle inclut des interdictions sur l'importation et l'exportation de déchets dangereux en provenance ou à destination des tiers (Article 4.5) et oblige les parties à interdire l'exportation de déchets si ces derniers ne sont pas destinés à être traités « de manière à respecter l'environnement » (Article 4.8).

Espèces en voie d'extinction. La Convention sur le commerce international des espèces de la faune et de la flore en voie d'extinction (1972) (CITES) impose des contrôles stricts sur le commerce des espèces protégées par cette convention, dont une interdiction totale du commerce de la plupart des espèces menacées.

Chacun de ces accords apporte des restrictions au commerce, y compris une forme de discrimination contre les pays qui n'adoptent pas les accords appropriés relatifs à l'environnement. L'établissement de réglementations spéciales afférentes au commerce des produits du tabac semblerait donc être une suite logique de ce précédent.

C. Comment les conflits potentiels entre les réglementations spécifiques aux produits et les réglementations de l'OMC sont-ils abordés?

Il existe des méthodes immédiatement réalisables de résolution des conflits potentiels entre des réglementations de produits spécifiques, telles que celles qui pourraient être adoptées par la FCTC et des obligations régies par des accords sur le commerce plus généraux.²⁹ Elles incluent:

1. Lorsque les deux parties divisées par un conflit sont également des parties de la FCTC, les règlements et les procédures de la FCTC doivent être suivis pour résoudre le conflit. Ceci est conforme à la règle générale de construction de traité selon lesquelles les règlements plus spécifiques devraient avoir la priorité sur les règlements plus généraux. Cette issue devrait également être spécifiquement stipulée par la FCTC.
2. Même en l'absence d'une disposition spécifique dans la FCTC, le droit international stipule que lorsqu'il y a conflit entre deux traités, le traité le plus récent prévaut.³⁰ Ce règlement pourrait empêcher que les accords sur le commerce prévalent contre la FCTC pendant un certain temps, bien que ceci puisse ultérieurement se retourner contre le traité. L'effet de ce règlement est limité aux cas dans lesquels les parties en conflit sont également des parties de la FCTC.
3. Lorsqu'une ou plusieurs parties en conflit ne sont pas des parties de la FCTC, il est impossible, conformément au droit international, que les parties qui ne sont pas des parties de la FCTC soient liées par les règlements ou les procédures de la FCTC. Un conflit à propos du commerce de tabac dans lequel sont impliquées des tiers devrait probablement être géré par un organisme afférent au commerce tel que l'OMC, les règlements et procédures de l'OMC seraient alors appliqués. Cependant, même dans ce cas de figure, les dispositions de la FCTC pourraient avoir un poids important. Les officiels de l'OMC et les comités de résolution de conflits pourraient et devraient considérer la FCTC comme reflétant les normes internationales concernant la lutte contre le tabac, et devraient présumer du fait que les mesures antitabac revendiquées par la FCTC sont justifiées en ce qui concerne la santé publique. Même si ce degré de délégation n'est

²⁹ Sur cette question générale, voir Saladin, C. et Van Dyke, B. "International Trading Rules and the POPs Convention," Center for International Environmental Law, Novembre 1999.

³⁰ La Convention de Vienne sur la loi des traités, Article 30, Paragraphe 3 stipule que "[w]hen all the parties to the earlier treaty are parties also to the later treaty...the earlier treaty applies only to the extent that its provisions are compatible with those of the later treaty." Cité dans Taylor A, Chaloupka FJ, Guindon E, Corbett M. "The impact of trade liberalization on tobacco consumption," In: Jha P, Chaloupka FJ, éditeurs. *Tobacco Control in Developing Countries*, Chapitre 14, Oxford: Oxford University Press, 2000.

pas exigé (excepté dans le cas des réglementations adoptées en conformité avec une norme technique reconnue par l'Accord TBT), il est très possible qu'il se développe dans la pratique.

V. ÉVALUATION DES DISPOSITIONS DE LA FCTC POTENTIELLEMENT LIÉES AU COMMERCE

Les mesures de la FCTC pourraient avoir une influence positive sur le commerce international des produits du tabac de trois façons:

1. En renforçant la primauté des préoccupations de santé publique relatives au commerce du tabac. Ceci peut être réalisé en clarifiant le fait que la FCTC n'est pas subordonnée aux accords de commerce mondial et en établissant que (a) les mesures antitabac peuvent être justifiées même quand il existe des incertitudes scientifiques concernant la nécessité ou l'efficacité d'une mesure donnée; et (b) la charge de preuve devrait incomber à ceux qui cherchent à invalider les mesures antitabac plutôt qu'à ceux qui cherchent à les appliquer. Ces mesures sont décrites plus en détails à la sous-section (a) ci-dessous.
2. En garantissant un accord spécifique entre les Parties de la FCTC dans lequel ces dernières s'engagent à ne pas entreprendre d'actions entrant en conflit avec les objectifs de la FCTC telles que la promotion des exportations de tabac ou la contestation des mesures antitabac dans d'autres pays. Ces mesures sont reprises à la sous-section (b) ci-dessous.
3. En incorporant à la FCTC un langage soutenant, dans la mesure du possible, des mesures antitabac strictes. Ceci permettra de renforcer la capacité des états de défendre les mesures antitabac contre les actions contestataires soumises dans le cadre des accords sur le commerce international. Ces mesures sont reprises à la sous-section (c) ci-dessous.

A. Mesures permettant de renforcer la primauté des préoccupations de santé publique concernant le tabagisme

1. Garantir la priorité de la FCTC par rapport à d'autres accords internationaux

Comme nous l'avons discuté ci-dessus, les dispositions de la FCTC ne peuvent pas altérer directement les dispositions conflictuelles de l'OMC ou celles d'autres accords. Cependant, la FCTC peut incorporer une formulation garantissant que ses

dispositions prévalent entre les Parties ayant ratifié cet Accord. Un tel langage pourrait être formulé de la manière suivante :

En cas de conflit entre cette Convention ou tout autre de ses Protocoles et un autre accord international, cette convention et ses Protocoles prévalent.

Une autre approche qui pourrait être plus conforme aux accords antérieurs serait de déclarer que la FCTC n'est pas subordonnée à d'autres accords internationaux. Une formulation directe a été proposée dans ce but:³¹

Cette Convention et ses Protocoles ne seront pas subordonnés à d'autres accords internationaux.

Une telle approche reflèterait clairement une position de compromis pour ceux qui sont d'avis que pour ce qui est des questions relatives au tabac, et de toutes les Parties de la FCTC, la FCTC devrait constituer l'autorité suprême. Cependant, il existe un précédent au sein des accords multilatéraux sur les échanges commerciaux pour l'incorporation de la disposition de « non-subordination ».³²

2. Promotion du langage de précaution

Une préoccupation récurrente engendrée par les accords sur le commerce international est que ces derniers imposent des normes de preuves difficiles aux organismes proposant des mesures fondées sur la santé publique ou sur d'autres critères qui sont susceptibles de peser sur le commerce international ou de le restreindre. Même si ces normes peuvent être appropriées ou non lorsqu'elles sont appliquées à des produits bénéfiques, elles ne sont pas appropriées lorsqu'elles sont appliquées aux produits du

³¹ Cette formulation est adaptée de Physicians for a Smoke-Free Canada, "Trade Agreements and Tobacco Use," soumission au WHO, Août 2000, p. 4.

³² Voir à titre d'exemple, la formulation suivante tirée du Preamble to the Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity:

Reaffirming the precautionary approach contained in Principle 15 of the Rio Declaration on Environment and Development....

Recognizing that trade and environment agreements should be mutually supportive with a view to achieving sustainable development,

Emphasizing that this Protocol shall not be interpreted as implying a change in the rights and obligations of a Party under any existing international agreements,

Understanding that the above recital is not intended to subordinate this Protocol to other international agreements,

Have agreed as follows:....

tabac, car ces derniers sont extrêmement nocifs quand ils sont utilisés normalement.

La communauté de défense de l'environnement a développé ce qu'elle appelle le « principe de précaution » ou « l'approche de précaution » afin d'aborder des préoccupations analogues concernant les produits nocifs, ou potentiellement nocifs, à l'environnement. Dans une large mesure, le principe de précaution peut être compris comme rendant opérationnel le principe de primauté des préoccupations de santé publique sur les intérêts commerciaux lorsque les deux sont en conflit. Dans le contexte de l'environnement, le principe de précaution a été appliqué lorsqu'un risque de dommages environnementaux « sérieux ou irréversibles » existe.³³ Les éléments centraux du principe de précaution incluent, selon le commentateur:³⁴

- la prise de mesures de précaution, même si toutes les relations de cause à effet ne sont pas entièrement connues ;
- le déplacement de la charge de preuve de la sécurité vers l'entité proposant une activité potentiellement nocive ;
- la prise de décisions relatives à l'environnement et à la santé publique de manière ouverte, informée et démocratique ;
- l'examen de la gamme complète d'alternatives à une activité particulière et
- se reposer sur une approche mettant l'accent sur le poids des preuves plutôt que d'attendre une certitude absolue.

Le principe de précaution a donné naissance à des variations pour ce qui est de sa formulation spécifique en fonction des contextes d'application. Il a été incorporé à divers traités sur l'environnement avec le soutien de l'Union Européenne, de nombreux pays en voie de développement et d'ONG.

Tandis que les défenseurs du principe de précaution ont cherché à élargir son applicabilité, ce principe est devenu une source de conflits lors des négociations commerciales. Plusieurs importants pays engagés dans les échanges commerciaux, avec en tête les États-Unis, le Canada, le Japon et la Nouvelle-Zélande, sont en faveur d'une approche d'évaluation et d'analyse du risque plus restrictive et sont hostiles au principe de précaution.

³³ Rio Declaration on environment and Development, Principle 15, Juin 14, 1992, U.N. Doc. A/Conf. 151/5/Rev. 1(1992).

³⁴ Saladin, C., "The Precautionary Principle in International Law," *International Journal of Occupational and Environmental Health*, Vol. 6, No. 4, pp. 270-80. Oct./déc. 2000.

Les détracteurs du principe de précaution sont tout particulièrement concernés par le fait que ce principe pourrait être utilisé pour établir une présomption contre le commerce des produits tels que les produits agricoles transgéniques, ces derniers offrant des avantages potentiels énormes à l'humanité, en plus des risques de conséquences involontaires.

En dépit de la ferme opposition des États-Unis et d'autres pays, le principe de précaution semble particulièrement bien adapté au contexte des mesures antitabac. Et ceci car les méfaits attribués au tabagisme, en plus de la libéralisation du commerce du tabac, sont désormais très bien documentés. Ainsi, à la différence du cas des produits agricoles transgéniques, l'application du principe de précaution au commerce du tabac ne présente que peu d'inconvénients. L'application de ce principe semble également appropriée à cause de l'énorme ampleur des méfaits et du risque que pose le tabagisme, de la persistance de la dépendance établie et d'un degré d'incertitude scientifique quant à la détermination des mesures antitabac les plus efficaces.

Historiquement, l'industrie du tabac a soigneusement exploité l'incertitude scientifique relative à l'ampleur du risque posé par, entre autres, les fumeurs actifs, l'exposition au danger des fumeurs passifs, la publicité pour le tabac, la dépendance, etc. L'industrie a exigé que la quasi-certitude scientifique soit atteinte, tant pour ces aspects qu'en ce qui concerne l'efficacité des remèdes proposés, avant qu'une action soit entreprise. En théorie, l'adoption du principe de précaution mettrait fin à cette stratégie absurde, mais réussie de l'industrie du tabac.

La formulation suivante du principe de précaution pourrait servir de base à des discussions plus poussées de cette question :

Il est scientifiquement certain que l'usage du tabac entraîne des souffrances et des décès inutiles chez une grande proportion d'utilisateurs. Le manque de certitude scientifique concernant les problèmes y afférent, y compris l'efficacité de mesures antitabac spécifiques, ne sera pas utilisée comme raison permettant de justifier l'ajournement de ces mesures ou la contestation des mesures antitabac prises par d'autres États.³⁵

Ces termes permettent d'éviter l'utilisation des mots « principe de précaution, » tout en reproduisant l'essence du concept. Cette

³⁵ Cette formulation est adaptée de Physicians for a Smoke-Free Canada, submission to WHO, Août 2000, p. 4.

approche peut être moins provocante pour les pays qui sont généralement opposés au langage de précaution.

Le principe de précaution a été limité de différentes manières dans d'autres traités, et il est donc prévisible que des limitations similaires soient proposées dans le contexte de la FCTC. De telles propositions peuvent inclure:

Rentabilité. La Déclaration de Rio stipule que seules les mesures « rentables » doivent être prises dans le cadre du principe de précaution. Bien qu'*a priori* raisonnable, un tel terme s'expose à de nombreuses interprétations divergentes de ce que constitue la rentabilité par rapport à des problèmes épineux tels que la meilleure façon de calculer le coût social du tabac, comment évaluer correctement la vie humaine, etc. C'est pourquoi, d'un point de vue de la santé publique, il semble que le gouvernement national concerné soit l'entité la plus à même d'effectuer la meilleure détermination possible de la rentabilité d'une mesure antitabac.

Limitation de temps. Les pays en faveur d'un principe de précaution plus limité ont insisté pour que les actions de précaution ne soient applicables que pendant « une période raisonnable », le temps nécessaire à la résolution de l'incertitude scientifique. Avec cette approche qui est reflétée dans l'Accord SPS,³⁶ les pays qui invoquent le principe de précaution sont dans l'obligation de travailler de manière persistante afin de résoudre l'incertitude scientifique. À l'instar de la limitation de « rentabilité », cette proposition semble raisonnable mais possède des implications troublantes. Elle semble placer la charge sur le pays invoquant le principe de précaution, lui faisant ainsi jouer un rôle important dans la résolution de l'incertitude scientifique, que ce pays possède l'expertise, les ressources ou les primes d'encouragement ou non pour ce faire. Une approche plus adaptée serait d'autoriser les mesures prises dans le cadre de l'approche de précaution de façon à rester fort jusqu'à ce que l'incertitude scientifique soit résolue par quelques moyens que ce soit. À ce moment là, le principe de précaution ne pourra plus être par aucune partie.

En conclusion, le principe de précaution possède le potentiel d'accomplir une grande partie de ce que les experts en matière de lutte contre le tabac recommandent. Entre les Parties, il pourrait renverser de manière efficace la présomption prévalant, tant pour

³⁶ Correa, CM. *Implementing National Public Health Policies in the Framework of WTO Agreements*. Draft Working Paper No. 3, Avril 2000 à 15.

le commerce national qu'international, en faveur de l'expansion du commerce du tabac. Quand bien même cette disposition n'aurait peu ou pas d'effets directs sur les accords sur les échanges commerciaux mondiaux, l'adoption du principe au sein de la FCTC pourrait influencer de manière positive la manière dont les autres pays et les autorités du commerce international considèrent les questions relatives à la lutte antitabac.

3. Éviter les dispositions qui pourraient saper la primauté des préoccupations de santé

Un autre aspect du renforcement de la primauté des préoccupations de santé est de s'assurer que les termes du texte de la FCTC n'entrent pas en conflit avec le principe de primauté des préoccupations de santé. À ce sujet, la révision du Texte du Président suggère d'examiner minutieusement les Articles D(5) et I(2).

L'Article D(5) prévoit, en tant que principe guide que « les mesures antitabac ne constitueront pas un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable dans le cadre des échanges commerciaux internationaux. » Cette phrase trouve son origine dans l'Article XX du GATT et semble éminemment raisonnable à première vue. Nous pouvons être d'accord sur le fait que les pays ne devraient exercer de discrimination contre les produits des uns et des autres que de manière justifiée. De plus, il apparaît qu'un autre langage potentiellement plus problématique issu de l'Article XX a été délibérément évité. En particulier, les exigences stipulant qu'il est nécessaire qu'une mesure soit jugée « nécessaire » à la protection de la santé et qu'elle « ne constitue pas une restriction déguisée vis à vis des échanges commerciaux internationaux » ont été évitées. Ces dispositions ont été interprétées afin d'exiger qu'il n'y ait pas d'autre alternative commerciale moins restrictive disponible et qu'une enquête complète soit entreprise pour déterminer l'intention se cachant derrière la mesure, et ce au lieu de se concentrer sur les répercussions de cette mesure sur la santé publique.

En dépit de ces aspects encourageants, cette phrase pourrait causer des dégâts et ne semble pas être utile à l'intérêt de la santé publique. En l'absence d'une clarification, elle peut encore être interprétée par un comité de l'OMC comme requérant une analyse plus large telle que celle de l'Article XX, y compris l'exigence d'« alternative la moins restrictive pour les échanges commerciaux. » Cette phrase pourrait également être interprétée, conformément à l'Article XX, afin que la charge de preuve qu'une mesure est justifiée incombe à la partie qui tente de mettre en

œuvre la mesure antitabac au lieu d'imposer cette charge à la partie plaignante. Ceci renverserait effectivement le langage de précaution présenté à la section ci-dessus.

L'issue idéale d'un point de vue de la santé publique serait d'éliminer cette disposition à la fois inutile et en conflit avec le principe de précaution. Le principe de non-discrimination étant profondément ancré au sein de la communauté commerciale internationale, on devrait s'attendre à ce qu'une proposition visant à éliminer ce langage provoque une réaction d'opposition de la part de certains grands pays du monde du commerce international. S'il s'avérait politiquement impossible ou déraisonnable d'éliminer complètement ce langage, la communauté de défense de la santé publique devrait déterminer s'il est possible ou non d'altérer cette disposition afin de la rendre plus conforme au principe de précaution. Ceci peut être réalisé, par exemple, en clarifiant le fait que le charge de preuves incombe au plaignant et que la norme de révision applicable ne requière qu' « une base rationnelle » pour la réglementation au lieu du test de l'« alternative moins restrictive » imposée par l'Article XX du GATT. Si l'on considère à titre d'exemple les répercussions potentielles de l'ajout du texte suivant à l'Article D(5) en vigueur:

Une mesure antitabac sera considérée justifiable et non arbitraire à moins qu'il soit démontré qu'il n'existe aucun lien entre elle et la réduction du tabagisme ou la réduction des dommages causés par le tabagisme.

L'Article I(2), une des dispositions concernant le commerce illicite des produits du tabac prévoit que:

Les Parties consentent que les mesures destinées à cette fin (l'élimination des fraudes douanières et de la contrefaçon) seront transparentes, non-discriminatoires et mises en œuvre conformément à leurs obligations internationales.

Cette disposition semble avoir pour but d'apporter des assurances sur le fait que les dispositions anti-fraudes de la FCTC ne remplaceront pas les obligations actuelles des Parties vis à vis des conventions douanières internationales et autres accords commerciaux. L'impact de cette disposition n'est pas clair: il est possible qu'il consiste en l'ajout de « non-discriminatoire » dans ce contexte. Ce terme pourrait avoir des conséquences indésirables. Les experts des politiques anti-fraudes devraient être consultés de manière à évaluer l'impact potentiel de ce langage et pour discuter des alternatives.

B. Mesures destinées à empêcher les Parties d'utiliser les réglementations commerciales d'une manière pouvant entrer en conflit avec les principes et les objectifs de la FCTC

Comme nous l'avons préalablement dit, les Parties de la FCTC ont la possibilité de contester et de saper les mesures antitabac efficaces dans d'autres pays en conformité avec un grand éventail d'accords internationaux, y compris ceux qui sont régis par l'OMC. Bien que la FCTC ne puisse directement changer les dispositions de ces autres accords, les Parties de la FCTC peuvent consentir de manière volontaire à ne pas entamer certaines actions qu'ils pourraient autrement entreprendre. Cette restriction des Parties de la FCTC est importante car elle les obligerait à ne pas contester les mesures antitabac dans tout pays, et pas seulement dans les pays qui sont des Parties de la FCTC. Cette restriction serait particulièrement importante si les principaux pays exportateurs et producteurs de tabac étaient des Parties de la FCTC.

Les dispositions allant dans ce sens et qui pourraient être incorporées comprennent:

1. Empêcher les Parties de saper les mesures antitabac et de promouvoir les exportations de tabac dans d'autres pays

Les Parties consentent à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir qu'aucune personne agissant à leur compte ne tentera (a) d'éliminer, d'affaiblir, de saper ou d'interférer d'une quelconque autre manière avec les mesures antitabac en vigueur ou à l'étude dans un autre État ou (b) de promouvoir les exportations de produits du tabac ou l'utilisation du tabac dans un autre État.

Cette ébauche de formulation est inspirée d'une disposition de loi américaine connue sous le nom d'« amendement Doggett », et sur un décret (Executive Order) émis par le Président Clinton le 18 janvier 2001. Ces politiques américaines incluent les termes suivants ayant été omis ci-dessus:

« ... dans la mesure où ces restrictions sont appliquées de manière égale à tout le tabac ou à tous les produits du tabac du même type. » Les Parties désireuses de voir la FCTC inclure des dispositions de non-discrimination argueront que cette limitation, ou quelque chose de similaire, devrait être incluse. D'autres argueront

que l'ajout d'une formulation de non-discrimination est inutilement restrictif pour ce qui est du tabac.

2. Mesures définissant l'obligation des Parties de prendre des positions conformes aux principes et objectifs de la FCTC dans le cadre des autres accords internationaux

De nombreux défenseurs de la lutte contre le tabac ont insisté pour que les produits du tabac soient exclus des accords de libéralisation des échanges. Ceci ne peut être accompli directement par le biais de la FCTC. Cependant, les Parties de la FCTC peuvent s'engager vis à vis de cet objectif et consentir à y travailler. Le fait que cet objectif possède ou non un soutien significatif de la part des Parties n'est pas encore établi à l'heure actuelle. Si un tel soutien n'est pas envisageable, une autre approche serait d'encourager les Parties à traiter les produits du tabac séparément par rapport à tous les autres produits dans les accords commerciaux afin de garantir la prise en compte des préoccupations de santé publique. Enfin, les Parties peuvent consentir à réviser les accords existants et les adapter à la FCTC dans la mesure du possible. Ceci pourrait être particulièrement important pour des pays tels que les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et le Japon qui sont des parties de nombreux accords sur l'ouverture des marchés et sur la baisse des tarifs douaniers avec les pays en voie de développement en particulier pour ce qui est des cigarettes.

Ce dernier point est abordé par l'Article E(7) du Texte du Président:

Les dispositions de la Convention n'affecteront d'aucune manière la prérogative qu'ont les Parties de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux, y compris des accords régionaux ou sous-régionaux sur des questions appropriées ou complémentaires à cette Convention, dans la mesure où ces accords sont compatibles avec cette dernière. Des copies de ces accords devront être communiquées au secrétariat de la Convention par les Parties concernées.

Ce texte semble parvenir à exiger des Parties qu'elles évitent de conclure des accords incompatibles avec la FCTC. Ceci est utile, bien qu'il serait intéressant de considérer davantage de points spécifiques concernant la manière dont les accords *préexistants* devraient être abordés et la manière dont la question de « compatibilité » devrait être abordée.

Les documents provisoires ci-dessous concernant les points abordés plus haut peuvent servir de base à la discussion:

Les Parties consentent à s'efforcer autant que possible à obtenir l'exclusion des produits du tabac des termes des accords de libéralisation du commerce bilatéraux, régionaux et autres actuels et futurs desquels ils sont ou seront membres.

[et/ou]

Lorsqu'il n'est pas possible ou approprié d'exclure entièrement les produits du tabac des termes d'un accord de libéralisation des échanges commerciaux, les Parties consentent à s'efforcer autant que possible de s'assurer que les produits du tabac sont pris en considération séparément des autres produits régis par ces accords, et pour que d'autres mesures appropriées soient prises afin de répondre aux seules préoccupations de santé publique relatives au commerce des produits du tabac.

Les Parties consentent à réviser les accords internationaux affectant le commerce des produits du tabac dont ils sont parties et de prendre des mesures appropriées pour s'assurer que ces accords sont conformes à cet accord.

Bien que ces dispositions soient une extension logique des principes de la FCTC, ils ne semblent pas avoir de précédent significatif dans d'autres accords internationaux et, par conséquent, ils devraient être soumis à une révision plus détaillée avant que toute action y afférent soit entreprise.

3. Accords relatif à la délégation des questions de santé aux experts de la santé

Une autre critique relative aux accords internationaux sur les échanges commerciaux est que ces derniers n'encouragent pas le fait que les questions et des politiques de santé cruciales doivent être déferées aux experts de la santé publique. Encore une fois, la FCTC ne peut pas directement changer la manière dont d'autres accords abordent ce problème. Cependant, l'accord peut montrer l'exemple en ce qui concerne la manière dont de telles questions doivent être abordées en encourageant les Parties à s'en remettre aux experts de la santé et des politiques de santé pour ce qui est des questions de fait des conflits associés au tabac.

Il se peut qu'il ne soit pas politiquement possible *d'exiger* aux Parties de s'en remettre aux experts de la santé publique

indépendants, bien que cette approche doive être étudiée. Certains pays préféreront peut-être s'en remettre à l'expertise de leurs propres agences de santé publique nationales au sujet des questions liées au tabac, et peuvent revendiquer le fait que des questions de souveraineté sont en jeu. La réponse à ces revendications est la suivante: une telle délégation serait volontaire et analogue aux accords d'arbitrage obligatoire qui sont relativement courants dans les accords internationaux.

S'il s'avère impossible d'exiger une délégation des questions de santé aux autorités de la santé publique, il devrait y avoir peu d'objections à ce que les Parties considèrent sérieusement l'avis d'experts indépendants reconnus à l'échelle internationale à propos des questions de fait survenant dans les conflits. De tels experts pourraient être retenus au cas par cas par le Secrétariat ou le Directeur Général de l'OMS. Des comités pouvant apporter ce type d'informations devraient être constitués d'experts indépendants agissant en leur nom, plutôt que d'experts d'État. Même si les Parties ne sont pas liées par les conclusions de ces comités, ces dernières pourraient s'avérer décisives pour la résolution des questions de fait.

La formulation suivante peut faciliter l'orientation de la discussion sur ce point:

Les Parties consentent à, en cas de conflit avec un autre État concernant des problèmes associés au tabac, s'en remettre aux [ou sérieusement considérer de s'en remettre aux] conclusions des experts identifiés par le Secrétariat de cette Convention et/ou le Directeur Général de l'Organisation Mondiale de la Santé, en ce qui concerne les questions relatives à: (a) des questions d'épidémiologie et de répercussions de l'utilisation du tabac sur la santé; (b) les coûts, les bénéfices et l'efficacité des mesures antitabac; et (c) l'interprétation des dispositions de la FCTC.

4. Mesures destinées à réduire ou à éliminer la pratique du deux poids deux mesures entre les produits du tabac produits pour les marchés intérieurs et étrangers

La Section E(3) du texte du Président stipule:

Les Parties entreprendront l'adoption de mesures législatives, exécutives et administratives dans le but de réglementer et d'interdire l'exportation de produits du tabac

qui ne sont pas conformes aux normes nationales du pays exportateur.

Cette formulation oblige les Parties à appliquer, pour les exportations de produits du tabac, des normes de santé similaires à celles en vigueur pour les produits du tabac vendus à l'intérieur du pays. Les principaux bénéficiaires d'une telle politique seraient les pays en voie de développement possédant des réglementations de produits inadéquates pour le contrôle du tabac. Si l'on se base sur ce texte, il n'est pas certain que les exportations « non conformes » puissent être simplement réglementées ou qu'elles doivent en fin de compte être interdites.

Il est probable que cette disposition constitue une source de débats. Certains avanceront que la formulation actuelle est dans sa totalité trop imprécise, car une Partie pourrait revendiquer que certaines réglementations des minimales des exportations de tabac, exigeant peut-être que le placement d'un vague avertissement sur l'emballage soit suffisant pour la conformité. Ceci semble être une préoccupation valable. Une autre formulation sur le modèle de la « U.S. Food and Drug Law » (Législation américaine sur les aliments et drogues)³⁷ peut valoir la peine d'être prise en considération:

Les Parties entreprendront l'adoption de mesures législatives, exécutives et administratives dans le but d'interdire l'exportation de produits du tabac qui ne sont pas conformes aux normes nationales du pays exportateur, à moins que les autorités nationales de la santé du pays exportateur ne déterminent de bonne foi qu'une telle exportation n'est pas contraire aux normes de santé publique et a reçu le consentement éclairé du pays de destination de l'exportation.

Ces termes permettraient aux autorités de la santé de considérer l'impact probable d'une exportation vers un marché particulier. Les exportations pourraient continuer, par exemple dans le cas où le produit ne serait pas conforme aux normes nationales uniquement parce qu'il est conforme à des normes conflictuelles du marché auquel il est destiné, ou si d'autres considérations mènent à la conclusion que son exportation n'aggraverait pas l'épidémie de tabagisme dans le pays de destination.

³⁷ U.S. Food, Drug and Cosmetic Act, Section 801(e), 21 U.S.C. S. 381(e).

Certaines Parties avanceront que toute restriction sur les exportations placera les compagnies exportatrices dans une position de handicap et encouragera ces compagnies à déplacer leur production vers des pays possédant des normes de réglementations de produits faibles. Ces préoccupations semblent également contenir un certain degré de validité, en particulier si les normes nationales des produits du tabac sont très strictes. Cet aspect rend cette disposition politiquement difficile à atteindre. Les réponses à ces préoccupations incluent:

- l'application de normes de santé minimales aux exportations confirme l'important principe que les pays ne devraient pas sciemment exploiter à des fins d'avantage commercial les protections de santé publique inadéquates qui prévalent dans certains pays à faibles revenus ;
- les intérêts généraux d'un pays sont desservis quand ce dernier est considéré par la communauté internationale comme étant un pays exploitant les réglementations de santé publique vagues d'autres pays en exportant des produits du tabac dont la vente serait illégale sur le marché intérieur ;
- la proposition permet la continuation des exportations de produits du tabac dans des conditions raisonnables; et
- l'application de normes de santé nationales aux exportations peut constituer une puissante mesure d'incitation pour les grands fabricants de tabac qui s'appuient sur leurs exportations pour promouvoir, au lieu de s'opposer, aux normes de produits plus élevées de nombreux pays, et ce afin que leurs exportations ne se retrouvent pas dans une situation désavantageuse sur ces marchés.

Bien que ces réponses, parmi d'autres, ne soient pas définitives, elles peuvent être persuasives pour beaucoup.

5. Restrictions imposées sur comportements des compagnies de tabac à l'étranger

Le Texte du Président suggère un principe selon lequel la pratique du deux poids deux mesures devrait être réduite ou éliminée entre les cigarettes produites pour la consommation intérieure et celles qui sont produites pour l'exportation. Une extension logique de ce principe est que les Parties de la FCTC pourraient s'entendre sur l'imposition de normes minimales de conduite en ce qui concerne le marketing, le lobbying et autres comportements des compagnies de tabac opérant à l'étranger mais soumises à leur juridiction limitée. Bien que cette approche générale soit attrayante, elle serait

très controversée et serait vulnérable aux arguments habituels contre la compétence extraterritoriale, et à l'argument selon lequel de telles dispositions sont difficiles à mettre en vigueur. Peut-être que le meilleur précédent justifiant l'incorporation de ces mesures est celui de la « Convention sur la corruption des fonctionnaires publics étrangers dans le cadre des transactions commerciales internationales » (Convention on Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), adoptée à Paris en 1997, et qui impose aux parties de la Convention l'obligation de prévenir les pratiques de corruption de leurs entreprises et citoyens opérant à l'étranger.

C. Mesures permettant de renforcer la capacité des États de défendre les mesures antitabac contre les contestations soulevées dans le cadre des accords internationaux sur les échanges commerciaux

La FCTC peut renforcer la capacité des Parties à défendre les mesures antitabac en vigueur contre les contestations soulevées dans le cadre des accords internationaux sur les échanges commerciaux de plusieurs manières.

1. Inclure le soutien explicite de la FCTC en faveur de dispositions antitabac fortes

L'une des stratégies possibles consiste à maximiser la possibilité que les mesures antitabac fortes soient considérées comme constituant des normes ou des standards internationaux par les gouvernements nationaux, les comités de l'OMC et d'autres preneurs de décisions internationaux du domaine des échanges commerciaux. La meilleure façon d'accomplir ceci est que la FCTC encourage ou soutienne l'adoption de mesures antitabac spécifiques pouvant faire l'objet de contestations internationales telles que des interdictions totales de la publicité, les emballages génériques, la divulgation des ingrédients, un air intérieur sans fumée, ainsi que d'autres mesures. Dans le contexte du GATT, du TBT, du TRIPS, du GATS et d'autres accords, il serait extrêmement utile qu'une Partie soit en mesure de citer une disposition de la FCTC dénuée de toute ambiguïté pour soutenir la disposition selon laquelle une mesure antitabac est justifiée selon des critères de santé publique et conforme aux normes internationales antitabac.

2. S'assurer que les planchers de réglementation ne sont pas considérés comme étant des plafonds

Dans tous les processus de rédaction associés à la FCTC, il est important d'assumer que tout standard ou norme établi sera interprété par l'OMC et par d'autres commissions comme étant un plafond, en l'absence d'une formulation spécifique du contraire. Par conséquent, la FCTC devrait, lorsque c'est approprié, structurer les standards sans limite supérieure. Par exemple, dans le Texte du Président, il est établi que l'âge minimum requis pour acheter des produits du tabac est 18 ans. De manière à protéger les intérêts des Parties qui pourraient vouloir établir l'âge de 19, 20 ou 21 ans comme âge minimum requis pour l'achat de produits du tabac, la FCTC devrait explicitement stipuler que « les Parties établiront l'âge minimum requis pour l'achat de produits du tabac supérieur ou égal à 18 ans. » Le Texte du Président contient une formulation utile tel que le Principe guide 8:

Les dispositions de cette Convention doivent être reconnues comme étant des standards minimaux, et les Parties sont encouragées à mettre en œuvre des mesures allant au-delà de celles qui sont requises par la Convention.

Cette formulation, combinée au soin devant être apporté à la rédaction des dispositions spécifiques, peut contribuer à la réduction de la probabilité, selon laquelle les planchers seront considérés comme des plafonds, mais ne permettra pas de l'éliminer. C'est un des nombreux domaines nécessitant une étude supplémentaire et de nouvelles idées.

3. Fournir un mécanisme de règlement des conflits sous l'égide de la FCTC

Un des meilleurs moyens de garantir que les conflits entre des Parties de la FCTC sont résolus conformément à la lettre et à l'esprit de la FCTC est de fournir un mécanisme de résolution des conflits efficace et effectif au sein de l'accord.³⁸ En l'absence d'un tel mécanisme, les conflits associés au tabac seront inévitablement résolus par l'OMC et par d'autres commissions qui sont susceptibles d'appliquer des dispositions et des interprétations

³⁸ Voir à titre d'exemple, "United Nations Ad Hoc Interagency Task Force on Tobacco Control, Report of the Third Session, Friday 8 December 2000," p. 12, où une représentante de l'OMC, parlant à son nom, établit ce point.

légales différentes, et qui peuvent ne pas avoir l'expertise et la sensibilité nécessaires vis à vis des questions relatives au tabac.

Le Texte du Président pourvoit, à la section R, à la négociation, à la médiation et à la conciliation des conflits. Les Parties peuvent consentir à se soumettre à l'arbitrage obligatoire, mais ne sont pas contraintes de le faire en tant que condition de ratification ou d'entrée à la FCTC. La raison pour laquelle une Partie pourrait consentir à l'avance à l'arbitrage obligatoire n'est pas claire. C'est pourquoi, si possible, la disposition relative à l'arbitrage devrait être renforcée afin de prévoir l'arbitrage de tous les conflits qui ne sont pas résolus par le biais de la négociation.

Cette discussion n'épuise en aucun cas l'éventail de mesures potentielles de la FCTC relatives aux échanges commerciaux. À titre d'exemple, il peut être possible de développer des réglementations commerciales qui prévoiraient de fortes mesures d'incitation pour les nations qui deviendraient membres de la FCTC ou qui encourageraient les tiers à ne pas autoriser la transmission des publicités de tabac par satellite et l'Internet depuis leurs pays vers d'autres nations. Des recherches supplémentaires concernant de telles possibilités sont nécessaires.

VI. CONCLUSION

D'un côté, les questions relatives aux politiques commerciales afférentes au tabac sont complexes, car elles englobent un nombre d'accords commerciaux multilatéraux, régionaux et bilatéraux et de politiques nationales incalculable. D'un autre côté, ce qui apparaît à première vue comme étant un très grand nombre de problèmes distincts n'est en réalité qu'un ensemble de problèmes identiques réapparaissant sans cesse dans des contextes différents.

Tout ce que recherchent les défenseurs des mesures antitabac au sein de l'arène de la politique commerciale semble découler d'un même groupe de faits établis:

- les produits du tabac sont uniquement et inévitablement nocifs lorsqu'ils sont utilisés normalement.
- la promotion ou l'expansion du commerce des produits du tabac nuit à la santé publique et à l'économie mondiale.
- Les préoccupations de santé publiques devraient avoir la priorité sur les intérêts commerciaux au sein des réglementations et des décisions concernant les politiques des échanges commerciaux.

Ces vues ne semblent pas être comprises à grande échelle ou partagées au sein de la communauté internationale des échanges commerciaux. Les accords sur le commerce gérés par l'OMC reflètent une vision internationale selon laquelle les produits du tabac sont considérés comme étant des « biens » économiques; on présume que l'expansion du commerce des produits du tabac est bénéfique pour l'économie mondiale et, typiquement, les intérêts commerciaux prévalent lors du processus de décision des politiques.

Cet article a examiné un large éventail de dispositions potentielles de la FCTC qui sont en accord avec la perspective de la santé publique. Le choix des dispositions à adopter, et le degré de priorité devant être attribué à ces dernières, dépend des évaluations de réalisation et de stratégie qui vont au-delà des limites de cet article.