



Vers la santé avec la justice L'action en justice et les enquêtes comme instruments pour avancer la lutte antitabac

Introduction

L'épidémie mondiale de tabagisme pose des problèmes inhabituels qui appellent des réponses originales. Un mode d'intervention inusité – l'action en justice – a en particulier attiré l'attention de la communauté mondiale à la suite des récents procès intentés aux Etats-Unis d'Amérique et ailleurs. Compte tenu du vif intérêt suscité par ce nouvel instrument au service de la santé publique, l'OMS a entrepris d'aider les Etats Membres à mieux comprendre les implications mondiales des procès antitabac. En février 2001, avec le soutien généreux du Royaume de Jordanie, le Bureau régional de l'OMS pour la Méditerranée orientale a invité 50 hauts fonctionnaires, juristes, universitaires, avocats et autres experts de près de 20 Etats Membres à Amman, pour commencer à développer une capacité mondiale devant permettre d'utiliser plus efficacement l'action en justice et les enquêtes publiques. Le présent rapport s'inscrit dans le prolongement de la réunion d'Amman.

Bref historique des procès antitabac aux Etats-Unis

L'essentiel de l'expérience mondiale en matière de procès antitabac nous vient des Etats-Unis où des actions en justice dans ce domaine ont été intentées à différentes reprises depuis près de 50 ans. Au cours des deux « vagues » de procès qui ont eu lieu entre 1954 et les années 80, les fabricants de tabac ont réussi à avoir gain de cause contre des centaines de plaignants victimes du tabac, d'abord en niant que l'usage du tabac entraîne des maladies, puis en faisant valoir que les dangers du tabagisme étaient connus de tous. Ces trente années de victoires judiciaires ont été en grande partie le fruit d'une politique bien calculée de la « terre brûlée » qui a consisté, pour les fabricants de tabac, à rendre le coût de chaque procès absolument prohibitif, même pour les plaideurs les plus résolus.

Au début des années 90, trois facteurs ont contribué à susciter une « troisième vague » de procès qui devait marquer la fin de l'invincibilité de l'industrie du tabac. Des révélations provenant de l'intérieur de l'industrie elle-même ont fourni de nouveaux arguments pouvant servir de fondement à une action en justice ; de nouvelles formes d'actions collectives ont permis de mobiliser des ressources d'un niveau sans précédent ; enfin, de nouvelles théories juridiques ont permis d'écarter les défenses traditionnelles des cigarettiers qui consistaient à faire retomber la faute sur les victimes elles-mêmes. Ces facteurs ont contribué à susciter le dépôt de centaines de plaintes. Bien que la plupart de ces procès, à l'instar de ceux engagés au cours des précédentes décennies, aient été perdus par les plaignants, quelques actions de grande envergure ont été couronnées de succès et ont montré de manière indiscutable que la voie judiciaire était l'un des moyens de faire avancer la lutte antitabac.

Les actions intentées par les gouvernements de différents Etats des Etats-Unis, au milieu des années 90, ont débouché sur les cinq plus grands règlements judiciaires de l'histoire, forçant l'industrie du tabac à rendre publics des millions de documents secrets, à modifier de manière importante sa politique de commercialisation et à verser des sommes énormes à titre de réparation financière. Si plusieurs actions collectives de grande envergure intentées au nom de larges groupes de victimes se sont plus ou moins soldées par des échecs, deux d'entre elles ont donné provisoirement des résultats spectaculaires qui montrent que ce mode d'action peut être potentiellement très efficace. Cela a renforcé la position des plaignants qui avaient intenté individuellement une action pour préjudice personnel, en incitant les jurés non seulement à donner gain de cause aux fumeurs dans un certain nombre d'affaires, mais aussi à accorder des dommages-intérêts importants à titre de sanction, résultats qui, s'ils sont maintenus en appel, rendront les actions individuelles plus intéressantes que jamais sur le plan économique.

Comme on pouvait s'y attendre, les quelques succès spectaculaires remportés par les plaignants dans les récents procès intentés aux Etats-Unis ont captivé l'opinion mondiale. Toutefois, il faut se souvenir que ces succès restent l'exception et que la plupart des actions en justice continuent à se solder par un échec. Aussi est-il très important d'envisager l'action judiciaire avec prudence et de comprendre les problèmes qui se posent pour transposer l'expérience des Etats-Unis et l'adapter à d'autres systèmes et d'autres traditions juridiques.

L'expérience mondiale

En dehors des Etats-Unis, les procès antitabac sont un phénomène d'assez fraîche date, dont on ne peut pas encore dégager des tendances très claires. Toutefois, quelques affaires récentes montrent l'intérêt de l'action en justice pour faire progresser de manière spectaculaire la lutte antitabac.

En Australie, et plus récemment en Norvège, plusieurs procès d'avant-garde contribuent actuellement à faire reconnaître le droit des travailleurs et des consommateurs d'être protégés contre les effets nocifs du tabagisme passif. Pour la première fois, des tribunaux islamiques examineront des demandes de récupération des coûts des soins de santé dans le cadre de nouveaux procès intentés en Arabie saoudite. Des actions « dans l'intérêt public » intentées au Bangladesh et en Ouganda montrent que, même sans grands moyens financiers, on peut, avec des arguments juridiques novateurs, induire des changements sociaux rapides.

Fait très important, un récent procès intenté dans l'intérêt public en Inde a produit des résultats véritablement spectaculaires, amenant la Cour suprême de l'Inde à réclamer l'application dans tout le pays de sévères restrictions à l'usage du tabac dans les lieux publics. D'autres actions engagées en Inde montrent que cela n'est pas un succès isolé : une affaire actuellement en cours pourrait déboucher sur l'ouverture d'une enquête pénale au plan national sur le commerce illicite des produits du tabac, et une autre affaire récente portée devant le tribunal de Kerala a contribué à ouvrir la voie à la décision de la Cour suprême concernant l'usage du tabac dans les lieux publics. Ces exemples indiens constituent un modèle dont les responsables et les défenseurs de la santé publique partout dans le monde pourraient s'inspirer.

Le point de départ : les documents

Les enquêtes publiques ou procès éventuels doivent s'appuyer au départ sur une analyse des données pertinentes figurant dans les 35 millions de pages de documents de l'industrie du tabac qui sont actuellement à la disposition des chercheurs. Ces documents constituent un lien essentiel entre les données médicales et les considérations juridiques et peuvent permettre de recentrer le débat public et de créer les conditions d'une action en justice. Une attention prioritaire devrait être accordée à tout ce qui peut favoriser la publication de documents additionnels, à améliorer l'accès à ceux qui ont déjà été rendus publics et à analyser et diffuser leur contenu.

Les enquêtes publiques : une autre solution possible

Si elles sont utilisées efficacement, les enquêtes publiques peuvent être de véritables « machines à faire éclater la vérité ». Dans de nombreux Etats Membres, elles peuvent constituer une solution de remplacement intéressante ou un prélude à l'action en justice. Une enquête ouverte dernièrement au Royaume-Uni offre un modèle d'enquête parlementaire officielle, tandis que de récents rapports de l'OMS sur des immixtions de l'industrie du tabac dans des programmes de l'OMS ou dans des programmes de santé concernant la Région de la Méditerranée orientale montrent l'efficacité d'enquêtes fondées sur la recherche. Les enquêtes publiques comportent certains risques et doivent être menées avec précaution. Toutefois, elles offrent de nombreux avantages et peuvent constituer une approche possible.

Choix et décisions : l'aspect « topographique » des procès

Il est impossible de mesurer les risques et les avantages d'un procès sans savoir tout d'abord qui va l'intenter, qui sera poursuivi, où la plainte sera déposée, quelles seront les théories juridiques développées et les réparations demandées, et comment la procédure sera financée. Les réponses à ces questions détermineront les chances de succès.

Une action en justice peut être intentée par des particuliers, des catégories d'individus, des gouvernements, des entités privées ou des ONG. Parmi les défendeurs possibles figurent non seulement les firmes internationales du tabac, mais aussi des entreprises d'Etat, des vendeurs de tabac, des gouvernements, des employeurs et des sociétés diverses. Le lieu le plus évident pour engager une action est celui où le tabac est consommé, mais certains Etats Membres ont choisi d'intenter un procès devant les tribunaux des Etats-Unis – stratégie qui présente certains avantages mais aussi un certain nombre d'inconvénients potentiels.

Il faut choisir avec soin et discipline les fondements juridiques sur lesquels on va s'appuyer et respecter le contexte juridique et social du pays. On a vu dans ce domaine des actions en justice se fondant sur toutes sortes de théories juridiques, comme l'action en responsabilité civile ou l'action en dommages-intérêts pour préjudice personnel, ou encore s'appuyant sur des bases contractuelles, sur des lois locales spécifiques ou sur des droits constitutionnels fondamentaux, mais les actions qui auront le plus de chances d'aboutir à l'avenir seront peut-être celles qui aborderont le problème de manière entièrement nouvelle. Les réparations demandées peuvent être de diverses natures, allant de la divulgation de documents jusqu'à l'obtention de jugements déclaratoires ou d'injonctions, ou d'importants dédommagements financiers. Etant donné que la plupart des procès antitabac sont très coûteux, il est important de savoir comment une procédure sera financée. Dans de nombreux systèmes juridiques, la règle selon laquelle « le perdant est condamné aux dépens » et les restrictions touchant le mode de calcul des honoraires d'avocat ou les actions collectives peuvent limiter les options financières. Lorsqu'il existe un système de calcul proportionnel des honoraires d'avocat, il doit être utilisé avec prudence.

Les enseignements des procès

Compte tenu du succès spectaculaire de certaines actions en justice, les Etats Membres sont aujourd'hui très désireux de tirer à leur profit les enseignements de cette expérience et d'examiner quelles seraient les possibilités de « mondialiser » les procès antitabac. Mais la solution du procès ne convient pas à tout le monde et ne constitue pas une panacée. Ce qui a réussi dans un pays ne peut pas être exporté « tel quel » dans un autre. L'action en justice doit être adaptée aux circonstances particulières et aux traditions de chaque pays.

Il faut pour cela créer et développer une capacité spécifique à l'échelle mondiale. Les Etats Membres auront besoin d'aide et d'assistance pour en réunir les éléments nécessaires, y compris pour mobiliser les compétences d'experts voulues, encourager la collaboration et mener certaines tâches concrètes telles que l'analyse des documents. A plus long terme, les possibilités de développer de nouvelles formes de procès internationaux ou de nouvelles institutions internationales devront être explorées.

Mesures à prendre

Les participants à la Consultation d'Amman ont reconnu que la principale mesure à prendre dans l'immédiat serait d'institutionnaliser un processus qui permettrait d'aider les Etats Membres à s'attaquer aux questions complexes qui se posent. Il faudrait pour cela créer un mécanisme central qui servirait de point focal pour aider les Etats Membres à utiliser efficacement les documents sur le tabac, les enquêtes publiques et les actions en justice. En leur apportant l'aide voulue sur des aspects techniques spécifiques, ce mécanisme contribuerait puissamment à faire avancer les choses à l'échelle mondiale.

Conclusion

Si elle est utilisée à bon escient, l'action en justice peut aider à transformer la donne en matière de lutte antitabac et contribuer à éveiller la conscience publique, à renforcer les politiques publiques et à redresser les torts commis. Ce nouvel instrument puissant n'est toutefois pas à la portée de tous. Comme le feu, il doit être manié avec prudence. Mais le moment est venu de faire de ce mode d'action une composante à part entière du programme mondial de lutte antitabac, d'une manière qui fasse progresser à la fois la santé et la justice.