



PROJET DE LOI RELATIF A LA REPARTITION DES
CONTENTIEUX ET A L'ALLEGEMENT DES PROCEDURES
JURIDICTIONNELLES
(N° 344, DEPOSE LE 3 MARS 2010)

ARTICLE 22 QUATER

concernant notamment le chapitre V du titre V du livre III de la troisième partie du code de la santé publique - interdiction de la publicité, de vente de tabac aromatisé, de vente de tabac aux mineurs - et le chapitre II du titre Ier du livre V de la troisième partie du même code - interdiction de fumer dans les lieux à usage collectif -

CONFERENCE DE PRESSE – ALLIANCE CONTRE LE TABAC –
MAISON DU POUMON, MARDI 5 JUILLET 2011, 9H30

TABLE DES MATIERES

- 1°) Article 22 quater (nouveau)
- 2°) Les points de droit qui contreviennent aux politiques publiques relatives au tabac
- 3°) Positions des associations et de l'Académie de Médecine
- 4°) L'article 22 quater : les pièges à éviter, les scénarios d'une démolition de la loi Evin
- 5°) Synthèse
- 6°) Le tabac en France, 1^{ère} cause de décès évitable : chiffres clés

1°) ARTICLE 22 QUATER :

Article 22 quater du projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement des procédures juridictionnelles :

La troisième partie du code de la santé publique est ainsi modifiée :

1° Le chapitre V du titre V du livre III est complété par un article L. 3355-9 ainsi rédigé :

« *Art. L. 3355-9. – I. – L'autorité administrative peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement et après avoir recueilli l'accord du procureur de la République, transiger sur la poursuite des délits prévus aux articles L. 3351-1 à L. 3351-7 et L. 3352-1 à L. 3352-9.*

« Elle peut également transiger, dans les mêmes conditions, sur la poursuite des infractions relatives à l'établissement, à l'occasion d'une foire, d'une vente ou d'une fête ouvertes au public, d'un débit de boissons sans avoir obtenu l'autorisation de l'autorité municipale, ou à l'établissement d'un débit de boisson à consommer sur place des 2^e, 3^e et 4^e catégories sans respecter les distances déterminées par arrêté préfectoral avec les débits des mêmes catégories déjà existants.

« II. – Cette faculté n'est pas applicable aux contraventions pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire en application de l'article 529 du code de procédure pénale.

« III. – La proposition de transaction est déterminée en fonction des circonstances et de la gravité de l'infraction, de la personnalité de son auteur ainsi que de ses ressources et de ses charges.

« Elle précise l'amende transactionnelle que l'auteur de l'infraction doit payer, dont le montant ne peut excéder le tiers du montant de l'amende encourue ainsi que, le cas échéant, les obligations qui lui sont imposées, tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son

renouvellement, à réparer le dommage ou à remettre en conformité les lieux. Elle fixe également les délais impartis pour le paiement et, s'il y a lieu, l'exécution des obligations.

« IV. – L'acte par lequel le procureur de la République donne son accord à la proposition de transaction est interruptif de la prescription de l'action publique.

« L'action publique est éteinte lorsque l'auteur de l'infraction a exécuté dans les délais impartis l'intégralité des obligations résultant pour lui de l'acceptation de la transaction.

« V. – Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. » ;

2° Le chapitre II du titre I^{er} du livre V est complété par un article L. 3512-5 ainsi rédigé :

« Art. L. 3512-5. – L'autorité administrative peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement et après avoir recueilli l'accord du procureur de la République, transiger, selon les modalités définies à l'article L. 3355-9, sur la poursuite des délits prévus et réprimés par l'article L. 3512-2.

« Elle peut également transiger sur la poursuite des infractions commises en violation de la réglementation en vigueur et relatives au fait de fumer dans un lieu à usage collectif hors de l'emplacement prévu à cet effet, ainsi qu'au fait, pour le responsable des lieux où s'applique l'interdiction, de ne pas mettre en place la signalisation prévue ou de mettre à la disposition de fumeurs un emplacement non conforme. »

2°) LES POINTS DE DROIT QUI CONTREVIENNENT AUX POLITIQUES PUBLIQUES RELATIVES AU TABAC

Le chapitre II du titre Ier du livre V de la troisième partie est complété par un article L. 3512-5 ainsi rédigé : « Art. L. 3512-5. – L'autorité administrative peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement et après avoir recueilli l'accord du procureur de la République, transiger, selon les modalités définies à l'article L. 3355-9, sur la poursuite des délits prévus et réprimés par l'article L. 3512-2.

« Elle peut également transiger sur la poursuite des infractions commises en violation de la réglementation en vigueur et relatives au fait de fumer dans un lieu à usage collectif hors de l'emplacement prévu à cet effet, ainsi qu'au fait, pour le responsable des lieux où s'applique l'interdiction, de ne pas mettre en place la signalisation prévue ou de mettre à la disposition de fumeurs un emplacement non conforme. »

3°) POSITIONS DES ASSOCIATIONS ET DE L'ACADEMIE DE MEDECINE

Les associations de contrôle du tabac, notamment Les Droits des Non Fumeurs et l'Alliance contre le tabac, ainsi que l'Académie de Médecine :

- considèrent que les dispositions de l'article 22 quater du projet de loi relative à la répartition du contentieux et à l'allègement des procédures juridictionnelles sont – sous couvert de simplifier le droit dans un domaine qui ne souffre pas de contentieux abondant – contraires aux objectifs de santé publique et à l'intérêt général.
- estiment que l'article 22 quater contrevient à l'esprit global des dispositions du code de la santé publique visant la lutte contre le tabagisme, aux orientations politiques et juridiques du Plan cancer 2 (2009/2013), à la Convention Cadre de Lutte Anti-Tabac, ratifiée par la France en 2004.
- demandent aux membres de la commission mixte paritaire de supprimer l'ensemble de l'article 22 quater du projet de loi.

4°) L'ARTICLE 22 QUATER : LES PIEGES A EVITER, LES SCENARIOS D'UNE DEMOLITION DE LA LOI EVIN

L'article 22 quater ne répond pas aux orientations générales du projet de loi du 3 mars 2010, à savoir la simplification des procédures pénales eu égard à l'engorgement des tribunaux. Le projet envisage le recours à la transaction pénale pour des infractions à faible gravité et en absence de victimes. Or les dispositions visées font partie d'un arsenal légal visant justement à réduire le nombre de victimes du tabac, qui en France se comptent par milliers chaque année. Par ailleurs, les mécanismes actuels de sanction des infractions relatives au tabac, en particulier renvoyant à l'interdiction de fumer, sont simples et adaptés. On constate en la matière un contentieux très faible (environ 20 affaires par an) dont l'utilité se révèle cependant indispensable en l'absence d'implication du Ministère public et des agents en charge du contrôle et de la répression des infractions et des délits.

L'article 22 quater affaiblit les politiques publiques et les actions de la société civile contre le tabac. Introduire le mécanisme de la transaction pénale pour les infractions relatives au tabac démonétiserait la valeur de la réponse pénale et priverait la loi de sa capacité à décourager les personnes qui hésitent à enfreindre la loi.

L'exécution de la transaction pénale entraîne une absence de jugement, de condamnation et d'inscription très dissuasive au casier judiciaire. Elle empêche également des sanctions plus sévères en cas de récidive.

L'article 22 quater engendrerait la mise en place d'un système à deux vitesses rompant ainsi le principe d'égalité : comment justifier, en l'absence même de contentieux pléthorique, que pour une même infraction, certains justiciables puissent transiger et donc voir diminuer leurs

peines et que d'autres, pour des infractions identiques, puissent avoir des vraies sanctions pénales dissuasives ?

L'ouverture de la transaction pénale en matière de publicité en faveur du tabac et des produits du tabac permettrait à l'industrie du tabac, ou à des sociétés les représentant directement ou indirectement, de transiger pour des infractions dont la gravité appelle la plus grande vigilance. Cette hypothèse pourrait également contrevenir à l'article 5.3 de la Convention Cadre pour la Lutte Anti-Tabac qui dispose : « *En définissant et en appliquant leurs politiques de santé publique en matière de lutte antitabac, les Parties veillent à ce que ces politiques ne soient pas influencées par les intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac, conformément à la législation nationale.* » Or, une sanction pénale « négociée » entre l'autorité administrative et l'industrie contreviendrait aux dispositions du traité.

Le cadre juridique de mise en œuvre des dispositions de l'article 22 quater est entouré de trop nombreuses zones d'ombre, en particulier en ne définissant pas strictement « l'autorité administrative ».

L'article 22 quater laisse ouverte la possibilité pour une personne poursuivie devant la justice de se rapprocher d'une autorité administrative afin d'éviter un procès : en effet le temps passé entre la signification d'avoir à comparaître et le réel déclenchement de l'action publique donne au contrevenant tout le temps nécessaire pour saisir l'autorité administrative de laquelle il pourra obtenir une transaction pénale beaucoup moins contraignante.

5°) SYNTHÈSE

Contexte

Le mécanisme de la transaction pénale, pour les dispositions de lutte contre le tabagisme, complexifie davantage le contrôle et la sanction des infractions qu'il ne trouve une solution au problème récurrent du dysfonctionnement du mécanisme actuellement en place. En effet, en matière de politique pénale relative à l'interdiction de fumer, le principe de l'amende forfaitaire est actuellement en vigueur : il s'agit d'un mécanisme souple et facile à appliquer.

Lors des travaux préparatoires du décret « Bertrand » relatif à l'interdiction de fumer, l'association DNF avait convaincu ses partenaires et les autorités de ramener la sanction des infractions à l'article R3511-2 de 1500 Euros (5^{ème} classe) à une amende de 135 Euros (4^{ème} classe) et de la faire figurer dans la liste des amendes forfaitaires pour éviter l'engorgement des tribunaux. Or, les agents chargés de l'application de la loi, ainsi que le Ministère public, ont désinvesti le champ du contrôle et des sanctions des infractions relatives aux dispositions de lutte contre le tabagisme, malgré les procédures simplifiées déjà existantes. A cet égard, la démission de la puissance publique pourrait être facilement corrigée par une plus grande implication et un soutien renforcé aux actions des associations de lutte contre le tabac.

De plus, confier aux autorités administratives de nouvelles prérogatives relatives au tabac ne semble pas opportun alors même que ces autorités disposent déjà de la possibilité d'utiliser la procédure la plus simple et la plus efficace pour sanctionner les infractions aux articles R3512-1 et R3512-2 du code de la santé publique, celle du timbre-amende.

Le principe de la transaction : la spécificité des infractions relatives au tabagisme

Les associations qui luttent contre le tabagisme ne contestent pas l'opportunité, pour le législateur, de recourir au mécanisme de la transaction pénale et à des procédures pénales simplifiées dans certaines matières. Ainsi en est-il de la partie du projet de loi relative à la répartition des contentieux et à l'allègement des procédures juridictionnelles qui prévoit notamment de faciliter le règlement des contentieux à l'aide du dispositif de l'ordonnance pénale dans les cas de délits de vol et recel, de filouterie, de détournement de gage ou d'objet saisis de destruction, dégradation et détournement d'un bien privé ou public, de délits prévus par le code de la route, délits de contrefaçon, délits en matière de chèques et de cartes de paiement ...

Pour l'ensemble de ces infractions et délits, en particulier les infractions au code de la route, les contrefaçons, les chèques et les cartes de paiement, le contentieux est pléthorique et la simplification de la procédure pénale peut être considérée comme une mesure de bonne administration de la justice. En revanche, en ce qui concerne les dispositions relatives au tabagisme, il apparaît que le contentieux est faible, mais extrêmement efficace en terme de dissuasion (cf. publicité dans les médias écrits, sur Internet), quoi qu'émanant presque exclusivement des associations de contrôle du tabac. Au vu de la faible implication des agents chargés de contrôle, c'est le pouvoir judiciaire, à la demande des associations et des parties civiles qui a donné progressivement du contenu aux dispositions du Code de la santé publique. Vouloir donner des outils de sanction allégés à l'autorité administrative constitue

ainsi un désaveu pour les tribunaux dont la jurisprudence à énormément fait avancer le sujet en 20 ans.

Et pourtant, les dispositions de lutte contre le tabagisme n'engorgent pas les tribunaux et les justiciables ne souffrent pas d'une lenteur excessive dans la sanction des infractions. Le laisser-faire des agents de l'Etat ne justifie pas que le législateur recoure ainsi pour l'avenir à une procédure pénale allégée et accélérée en la matière. Il conviendrait donc que le Gouvernement revienne sur son amendement approuvé par le Sénat ; aux députés de faire obstacle à un mécanisme qui n'apportera aucun bénéfice à l'intérêt général et encore moins à la santé publique.

La transaction pénale en matière de tabagisme : un signal très négatif pour la santé publique

Non seulement le mécanisme de la transaction pénale tel que prévu par le projet de loi du Gouvernement ne peut pas améliorer la sanction des infractions de lutte contre le tabagisme, il procède de surcroît à une détérioration notable du dispositif de lutte contre le tabac en vigueur et prévu par le code de la santé publique.

Ainsi, alors que les sanctions relatives au tabac sont peu appliquées, la transaction pénale ouvrirait une faille béante dans le mécanisme de protection des Français vis-à-vis du tabagisme en allégeant et en dévalorisant des sanctions dont l'application est déjà suffisamment mise à mal.

A cet égard, l'article 22 quater rendrait impossible toute initiative de la société civile pour contester les tentatives réitérées de l'industrie visant à la réintroduction de la propagande et de la publicité en faveur du tabac et des produits du tabac (presse traditionnelle, communication, Internet), alors même que ce domaine est l'une des réussites notables des acteurs du contrôle du tabac lors de ces vingt dernières années. Au sujet de l'interdiction de fumer dans les lieux à usage collectif, et alors que le respect des dispositions du décret Bertrand du 15 novembre 2006 s'érode (à titre d'exemple, on constate une remontée des plaintes liées au tabagisme passif dans l'entreprise, 21% des salariés se déclarant confrontés au tabagisme passif fin 2009), la possibilité de procéder à la transaction pénale affaiblirait les protections actuellement prévues par le code de la santé publique et dont les Français ont tant de difficultés à bénéficier, notamment dans le cadre du travail. Et pourtant, les inspecteurs du travail et, sous leur autorité, les contrôleurs rattachés au ministère du Travail, de l'Agriculture et des Transports disposent déjà de la procédure de l'amende forfaitaire. Ce n'est certainement pas avec une méthode plus compliquée que ces derniers modifieront leur comportement. Et parallèlement, les victimes (cf. salariés exposés au tabagisme dans les lieux de travail), vont se trouver privées de la possibilité de faire reconnaître leurs droits devant les tribunaux !

Tandis que la prévalence tabagique repart à la hausse en 2010, le tabac reste la première cause évitable de décès en France et est responsable du décès prématuré de 60 000 personnes chaque année. L'introduction de l'article 22 quater en droit positif enverrait un signal très négatif pour la santé publique, en contradiction avec les objectifs nationaux et internationaux de la France en matière de tabagisme, notamment ceux qui sont contenus dans le Plan cancer 2 - 2009 / 2013 et dans la Convention Cadre de Lutte Anti-Tabac, traité international ratifié par la France en 2004.

Quelques associations, comme DNF et le CNCT, sont reconnues d'utilité publique et sont agréées, au titre de l'article L3512-1 du code de la santé publique, pour se porter partie civile contre les infractions aux lois qui protègent contre le tabagisme. Elles sont particulièrement vigilantes au sujet de l'application de la législation. Elles constatent quotidiennement le manque de soutien des pouvoirs publics dans la mise en œuvre du dispositif de contrôle du tabac, alors même que les Français sont majoritairement favorables aux politiques de lutte anti-tabac, en témoigne le plébiscite en faveur de l'interdiction de fumer dans les lieux à usage collectif. L'adoption de l'article 22 quater relèverait d'une politique pro-tabac dont les industriels seraient les grands bénéficiaires, une nouvelle fois au profit de leurs seuls intérêts mercantiles et au détriment de la santé des Français.

6°) LE TABAC EN FRANCE, 1^{ÈRE} CAUSE DE DECES EVITABLE : CHIFFRES CLES

Professeur Bertrand Dautzenberg, pneumologue GH Pitié Salpêtrière Université Paris VI UPMC, Président de l'Office français de prévention du tabagisme, trésorier de l'Alliance contre le tabac.

Le tabac n'est pas un produit ordinaire, c'est la première cause évitable de mort en France.

En France, chaque année, le tabac tue 60 000 personnes. Avec un fumeur sur deux qui décèdera d'une pathologie liée au tabac, c'est la première cause évitable de mortalité. Selon l'OMS, il tuera cette année près de 6 millions de personnes. D'ici à 2030, on pourrait atteindre 8 millions de décès annuels.

Les études réalisées montrent que le tabac coûte très cher à la société : en 2005, son coût social représentait en France plus de 47 milliards d'euros avec, pour les seules dépenses liées aux soins 18,2 milliards d'euros répartis entre soins hospitaliers (8,7 milliards d'euros) et médecine de ville (9,5 milliards d'euros).

Enfin, le contexte actuel est particulièrement préoccupant : les chiffres du Baromètre santé 2010 montrent que, pour la première fois depuis l'adoption de la loi Evin, soit depuis 20 ans, la consommation de tabac connaît une hausse significative. Ainsi, entre 2005 et 2010, sur l'ensemble de la population des 15-75 ans, la part de fumeurs quotidiens est passée de 27 à 29 %. Un chiffre tiré à la hausse par les femmes chez lesquelles la part de fumeuses quotidiennes est passée de 23 à 26 %, contre une augmentation de 31 à 32 % chez les hommes.

Le tabac n'est pas un produit ordinaire comme le précise la Convention Cadre de Lutte Anti Tabac (CCLAT) de l'OMS, traité international ratifié par le France en 2004. Il est écrit sur les paquets de cigarettes « *le tabac tue* », « *le tabac provoque une mort lente et douloureuse* ». Selon les données scientifiques établies, un fumeur sur deux touché par la dépendance tabagique (maladie qui oblige à fumer sa première cigarette dans l'heure du lever) meurt d'une maladie liée au tabac et perd 20 années de vie en bonne santé. Un million deux cent milles années de vie sont ainsi perdues par les Français chaque année. La moitié des décès

occasionnés par le tabac survient avant 65 ans. Le tabac tue ainsi 15 fois plus que la route, 40 fois plus que le SIDA, 1000 fois plus que le Médiateur.

A coté des décès, le tabac augmente aussi le risque de dépendance : être un gros fumeur à 50 ans augmente de 70% le risque d'avoir un Alzheimer à 70 ans, multiplie par plus de 10 le risque de finir sa vie sous oxygène.

Dans la société, faire régresser la « norme fumeur » sauve des vies

La régression du tabagisme dans un pays s'accompagne d'une régression des maladies liées au tabac : Ainsi 2 fois moins de cancers chez les hommes de moins de 45 ans depuis 15 ans grâce à la régression du tabagisme chez les hommes jeunes. Régression rapide de 50% du risque de récurrence d'infarctus du myocarde après l'arrêt du tabac, division par 3 du risque opératoire, 2 fois moins de bébés mort-nés avec une grossesse sans tabac.

La consommation de tabac est liée aux décisions politiques

La loi Veil de 1976 et la loi Evin de 1991 ont marqué un coup d'arrêt à la progression du tabac chez l'homme en France. Le premier Plan cancer a permis de faire chuter en 2003-2004 de 80% le tabagisme chez les collégiens parisiens, de diminuer de 1,8 millions le nombre de fumeurs en France. Un résultat exceptionnel de l'action politique sur la santé des Français salué à l'époque par toute l'Europe. Le décret Bertrand de novembre 2006 a permis, dans les premiers mois de son application, de faire quasiment disparaître le tabagisme passif, en particulier pour les salariés des établissements du secteur des cafés, restaurants et boîtes de nuit.

Le tabagisme repart désormais à la hausse car depuis 4 ans les arbitrages politiques ne sont plus pris au nom de la santé. Les textes ne sont pas appliqués, il n'y a pas de rappel à la loi, pas d'amendes mises par les corps de contrôle et pas d'instruments de mesure mis en place. En comparaison avec la sécurité routière, on est pour le tabac dans la situation où on aurait supprimé les radars sur les routes et où les autorités auraient totalement dissuadé les gendarmes et policiers de verbaliser les infractions.

Le tabac est un problème de santé avant d'être un problème de justice ou de budget

La justice n'est pas encombrée par le tabac ; en revanche les cabinets médicaux, les hôpitaux et les morgues le sont. Par exemple la moitié des malades d'un service de pneumologie est là du fait du tabac. L'absence de toute action politique contre le tabac tue alors qu'on a eu la magnifique preuve en 2003-2004 qu'une action politique claire sauvait des vies. L'article 22 quater n'aura aucun effet sur les tribunaux qui, actuellement, ne sont, de fait, quasiment jamais mobilisés par les autorités pour lutter contre le tabac. La transaction pénale proposée dans cette loi va envoyer un message de tolérance aux contrevenants et favoriser encore la dissémination de ce produit qui tue prématurément 60 000 Français par an. Deux Français sur trois ne fument pas. Les fumeurs dans leur immense majorité acceptent les règles. La protection de la santé est une règle acceptée et un droit fondamental. Toutes les décisions politiques concernant le tabac doivent en priorité cibler la santé.