



Ce document se réfère au point 2 de l'ordre du jour provisoire.

Sixième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac,
du 13 au 18 octobre 2014, Moscou, Russie

Document d'information de la FCA

Demande de statut d'observateur soumise par INTERPOL

Principales recommandations

- La demande de statut d'observateur soumise par INTERPOL devrait être rejetée au motif que sa participation aux discussions menées dans le cadre de la Convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT) ne serait pas conforme avec les dispositions de cette dernière, ni avec celles du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, tant que l'accord conclu avec Philip Morris International (PMI) sera en vigueur.
- Les forces de police ayant un rôle crucial à jouer dans la mise en œuvre du Protocole, INTERPOL devrait être invitée à réitérer sa demande en 2015, une fois son accord avec PMI arrivé à terme et à condition de refuser tout autre accord de partenariat avec les fabricants de tabac.
- Les Parties devraient envisager d'adopter des modalités de candidature, ainsi que le réexamen régulier des demandes de statut d'observateur déposées par les organisations intergouvernementales (OIG), semblables à celles déjà mises en place pour les ONG.
- Si la Conférence des Parties décide de demander des travaux sur l'article 5.3 pendant la période d'intersessions, ces derniers pourraient inclure l'élaboration de critères relatifs au statut d'observateur.

Introduction

Avant la cinquième session de la Conférence des Parties (COP-5), INTERPOL a sollicité le statut d'observateur, sans doute en prévision de l'adoption du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac. Lors de la COP-5, les Parties ont décidé de reporter toute décision jusqu'à obtention d'éclaircissements supplémentaires sur la contribution de 15 millions d'euros versée par Phillip Morris International (PMI) à INTERPOL, rendue publique en juin 2012.¹ Des explications ont été fournies par INTERPOL dans une lettre en date du 25 juillet 2013 (dont des extraits sont reproduits dans l'annexe du document FCTC/COP/6/4) et en personne à l'occasion de la réunion du Bureau qui s'est tenue en avril 2014.

¹ Communiqué de presse de PMI en date du 21 juin 2012 :

http://www.pmi.com/eng/media_center/press_releases/pages/201206210200.aspx ;

Communiqué de presse d'INTERPOL en date du 22 juin 2012 : <http://www.interpol.int/fr/Centre-des-médias/Nouvelles/2012/PR050/>.

Le Règlement intérieur de la Conférence des Parties (COP) donne à cette dernière une grande latitude pour décider d'accorder ou non le statut d'observateur aux organisations intergouvernementales internationales (article 30) ou aux organisations non gouvernementales (article 31). L'article 30 stipule que « [t]oute organisation intergouvernementale internationale peut solliciter du secrétariat le statut d'observateur qui peut être accordé par la Conférence des Parties, compte tenu du 17^e et du 18^e alinéa du préambule ainsi que de l'article 5.3 de la Convention ».

Le 17^e alinéa du préambule de la CCLAT cite « la contribution particulière apportée par les organisations non gouvernementales et d'autres membres de la société civile sans liens avec l'industrie du tabac » (termes soulignés par nos soins) et le 18^e alinéa reconnaît « la nécessité d'être vigilant face aux efforts éventuels de l'industrie du tabac visant à saper ou dénaturer les efforts de lutte antitabac ».

Concernant l'article 5.3, dans sa lettre, INTERPOL indique qu'elle « n'est pas un État et, par conséquent, ne peut adhérer à la Convention-cadre ». Si cela peut être vrai, il convient néanmoins de garder à l'esprit la recommandation 4.9 des Directives pour l'application de l'article 5.3 selon laquelle « [l]es Parties ne devraient pas inclure de personne employée par l'industrie du tabac ou d'entité qui s'attache à promouvoir ses intérêts dans les délégations à des réunions de la Conférence des Parties, de ses organes subsidiaires ou de tout autre organe créé en vertu d'une décision de la Conférence des Parties ». Les directives formulent également des recommandations contre « les partenariats et les accords sans force exécutoire ou non contraignants ainsi que les arrangements volontaires avec l'industrie du tabac ou une entité ou personne qui s'attache à promouvoir ses intérêts » (3.1) et invitent les Parties à n'autoriser « aucun des trois pouvoirs ou le secteur public à accepter des contributions politiques, sociales, financières, éducatives, communautaires ou autres de l'industrie du tabac ou de ceux qui s'attachent à promouvoir ses intérêts, sauf s'il s'agit de compensations résultant d'un règlement judiciaire ou prévues par la législation ou par des accords juridiquement obligatoires ou ayant force exécutoire » (6.4).

Il apparaît donc clairement que le Règlement intérieur autorise les Parties à refuser le statut d'observateur à une organisation, si elles considèrent que sa participation s'inscrit dans un effort de l'industrie du tabac ayant pour objectif de saper la lutte antitabac.

La donation de PMI à INTERPOL est substantielle et pourrait lui conférer une influence notable sur les activités d'INTERPOL dans la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac

D'après les derniers états financiers par INTERPOL (pour l'année 2012)², ses revenus d'exploitation totaux pour cette année-là s'élevaient à 69 589 000 euros. En supposant que la contribution de 15 millions d'euros de PMI soit divisée à parts égales sur les trois années couvertes par l'accord conclu entre PMI et INTERPOL, elle représente donc 7 % des recettes annuelles de l'organisation, et environ un tiers des revenus provenant de sources autres que les États membres.

2

<http://www.interpol.int/content/download/20153/181389/version/3/file/FinancialStatements2012%5B1%5D.pdf>.

En outre, INTERPOL a rendu publique la contribution de PMI dans un communiqué de presse paru en juin 2012 qui annonçait une « initiative mondiale de lutte contre le trafic de marchandises illicites », dont la création semble donc avoir été liée à l'octroi de fonds par PMI. De fait la contribution de PMI est la seule contribution financière du serveur privé explicitement mentionnée dans le rapport d'activité annuel d'INTERPOL pour l'année 2012 (bien qu'il y soit également fait état de « partenariats » avec deux autres entreprises du secteur privé dans les domaines de la biométrie et des technologies de l'information).³

L'accord conclu entre INTERPOL et PMI n'est pas public

Dans sa lettre de juillet 2013 adressée au Bureau, INTERPOL affirme que son accord avec PMI « est la principale mesure de sauvegarde mise en place pour protéger INTERPOL des intérêts de l'industrie du tabac. » La lettre cite deux phrases extraites de cet accord, notamment une mentionnant qu'INTERPOL « est habilitée à mener ses activités de lutte contre le trafic illicite de manière neutre et indépendante, conformément à sa qualité d'organisation intergouvernementale ».

Cependant, à notre connaissance, le texte intégral de l'accord n'est pas public. Par exemple, nous ignorons quelles obligations implique l'accord en matière de rapports. INTERPOL doit-elle fournir régulièrement des rapports à PMI sur les activités financées grâce à la contribution de 15 millions d'euros ?

Sans la version complète de l'accord, il est également impossible de savoir quels types d'activités sont éligibles ou non pour le financement. Il se peut, par exemple, qu'il soit précisé dans l'accord que la majorité de la contribution doit être consacrée spécifiquement à des mesures visant à lutter contre les *contrefaçons*. La contrefaçon a un impact négatif direct sur les bénéfices de l'industrie du tabac, ce qui n'est pas le cas du commerce illicite de cigarettes « authentiques » qui constitue pourtant un problème bien plus important.

Enfin, que dit l'accord concernant une éventuelle reconduction à la fin de la période initiale de la contribution en 2015 ? S'agit-il d'un financement unique destiné à lancer une initiative à long terme d'INTERPOL ou la longévité de l'initiative sur le « trafic de marchandises illicites » dépend-elle de futurs financements de PMI ?

L'article 4.2 du Protocole stipule que :

« En s'acquittant de leurs obligations au titre du présent Protocole, les Parties veillent à garantir la plus grande transparence possible en ce qui concerne toute interaction qu'elles peuvent avoir avec l'industrie du tabac. »

INTERPOL ferait probablement remarquer qu'elle n'est pas Partie au Protocole et ne pourra jamais l'être, mais serait-il possible que de futures Parties au Protocole acceptent des conseils d'INTERPOL sans connaître en détail l'étendue de ses obligations vis-à-vis de PMI ?

³Rapport annuel 2012 d'INTERPOL, disponible en ligne à l'adresse http://www.interpol.int/content/download/20552/185421/version/5/file/Annual%20Report%202012_FR_i.pdf

Mettre en œuvre la CCLAT et le PCI relève bel et bien des politiques de santé publique

Dans sa lettre de juillet 2013, INTERPOL déclare qu'elle « ne joue aucun rôle en matière de santé publique [...] [mais] est intéressée par les aspects de la Convention qui concernent l'application de la loi ». L'organisation déclare également que le Protocole « [va] bien au-delà de la santé publique, l'objectif ultime étant l'élimination du commerce illicite des produits du tabac ».

S'il est sans doute compréhensible que les forces de police ne perçoivent pas leur travail comme faisant partie des politiques de santé publique, cette interprétation du Protocole et de la Convention-cadre n'est pas pertinente.

L'objectif énoncé du Protocole est « d'éliminer toutes les formes de commerce illicite des produits du tabac, conformément aux dispositions de l'article 15 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac » (expression soulignée par nos soins). Le terme « santé » est mentionné dix fois dans le préambule du Protocole et l'article 15 de la CCLAT considère l'élimination de toutes les formes de commerce illicite comme « des aspects essentiels » de la lutte antitabac.

L'impact du commerce illicite sur la santé publique est la raison pour laquelle les Parties à la CCLAT ont choisi de négocier un protocole sur la question sous les auspices de la Convention-cadre. Il n'est nulle part fait mention dans le Protocole d'aspects de la mise en œuvre du Protocole « techniques » ou relatifs à « l'application de la loi » susceptibles de faire l'objet d'un partenariat avec l'industrie du tabac. En revanche, le Protocole contient des renvois explicites et implicites aux principes de l'article 5.3 et des directives pour son application.

Dans le préambule du Protocole :

Ayant à l'esprit l'article 5.3 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, dans lequel les Parties conviennent qu'en définissant et en appliquant leurs politiques de santé publique en matière de lutte antitabac, elles 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 ;

Soulignant la nécessité de rester attentif à tout effort fait par l'industrie du tabac pour saper ou réduire à néant les stratégies de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac et la nécessité d'être informé des activités de l'industrie du tabac ayant des répercussions négatives sur les stratégies de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac ;

Dans l'article 8 du Protocole sur le suivi et la traçabilité :

12. Les obligations auxquelles une Partie est tenue ne sont pas remplies par l'industrie du tabac et ne lui sont pas déléguées.

13. Chaque Partie fait en sorte que ses autorités compétentes, dans le cadre de leur participation au régime de suivi et de traçabilité, n'aient de relations avec l'industrie du tabac et ceux qui représentent les intérêts de l'industrie du tabac que dans la mesure strictement nécessaire pour mettre en œuvre le présent article.

De son côté, la lettre d'INTERPOL indique qu' « INTERPOL considère qu'avec l'adoption du Protocole, qui crée une dimension nouvelle pour la relation entre le secteur public et le secteur privé, nous sommes en mesure de collaborer avec l'industrie tout en protégeant notre indépendance et les intérêts de nos États Membres ».

Enfin, il convient de noter que les termes « contrefait » et « contrefaçon » ont été supprimés du texte du Protocole lors de la session de négociation finale du Protocole, INB-5, en 2012, notamment dans l'article 14 sur les actes illicites, infractions pénales comprises. En effet, des préoccupations avaient été soulevées selon lesquelles les fabricants de tabac pourraient détourner le Protocole afin de revendiquer des droits de propriété intellectuelle.

Ainsi, si la mission première d'INTERPOL, qui est de faciliter l'application de la loi par ses États membres, fait de cette organisation un partenaire potentiel important pour la mise en œuvre du Protocole, les objectifs spécifiques de son « initiative mondiale contre le trafic de marchandises illicites » pourraient s'avérer incompatibles avec le Protocole.

La participation des forces de police est un élément essentiel de la mise en œuvre du Protocole et des orientations supplémentaires doivent être fournies aux partenaires potentiels

Si l'accord conclu entre INTERPOL et PMI constitue un obstacle insurmontable à l'approbation de la demande de statut d'observateur soumise par l'organisation à la COP-6, il convient de souligner que le Protocole n'a aucune chance de réussir sans la coopération étroite des forces de police, des services douaniers et financiers et des ministères de la Justice. Par ailleurs, il est important de noter qu'INTERPOL pourrait être invitée à fournir des informations à la COP ou au Secrétariat de la Convention de bien d'autres manières, sans lui accorder, dans l'immédiat, le statut d'observateur.

La demande d'INTERPOL soulève une question politique plus large pour la Conférence des Parties. Pour améliorer son image publique et accroître son influence sur les décideurs politiques, l'industrie du tabac propose régulièrement des « partenariats » à toutes sortes d'entités, des organisations intergouvernementales aux services des douanes, en passant par les forces nationales de police, et même les ministères de la Santé. S'il suffit d'inviter les organismes gouvernementaux à se reporter à l'article 5.3 et aux directives pour son application, il n'existe pourtant pas de document expliquant clairement aux organisations intergouvernementales ce que l'on attend d'elles si elles souhaitent participer aux travaux de la Convention-cadre.

À l'heure actuelle, comme mentionné dans le document FCTC/COP/6/3, les Parties à la Conférence ont mis en place une procédure détaillée pour examiner les demandes de statut d'observateur soumises par les ONG. En outre, en adoptant la décision FCTC/COP5(22), la Conférence des Parties a également permis de concrétiser l'obligation contenue dans l'article 31.3 du Règlement intérieur selon laquelle l'accréditation des ONG en qualité d'observateur doit faire l'objet d'un réexamen régulier.

La procédure de demande de statut d'observateur par les organisations intergouvernementales ainsi que les critères à remplir n'ont pas été définis de façon aussi détaillée et le Règlement intérieur ne contient aucune disposition prévoyant que le statut d'observateur de ces organisations soit réexaminé une fois la demande approuvée.

Lors de la COP-2, les Parties ont décidé d'accorder systématiquement le statut d'observateur à toutes les organisations intergouvernementales ayant participé aux négociations initiales de la CCLAT en qualité d'observateur entre 2000 et 2003 (voir la décision FCTC/COP2(5)). À l'époque, la seule obligation des organisations intergouvernementales pour obtenir le statut d'observateur était d'entretenir des relations officielles avec l'Organisation mondiale de la Santé.

Dans la mesure où il n'existe aucune procédure de notification des interactions avec l'industrie, il est donc possible que les organisations intergouvernementales aient depuis noué des relations étroites avec l'industrie du tabac *sans que la Conférence des Parties n'en ait connaissance*.

La FCA croit comprendre que les travaux intersession portant sur la mise en œuvre de l'article 5.3 pourraient faire partie de la proposition présentée au titre du point 4.8 de l'ordre du jour provisoire. À cet égard, nous suggérons d'élaborer des critères concernant les actions des organisations intergouvernementales en lien avec l'industrie du tabac qui soient compatibles avec le statut d'observateur, conformément à l'article 30 du Règlement intérieur.

Rien ne presse, le Protocole n'est pas encore en vigueur

L'article 15 de la CCLAT est déjà en vigueur, créant ainsi des obligations pour les Parties concernant la lutte contre le commerce illicite. Cependant, en pratique, l'expertise des organismes chargés de l'application des lois sera principalement requise lors des réunions à venir sur la mise en œuvre du Protocole.

La première Réunion des Parties au Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac se tiendra juste avant ou après la septième session de la Conférence des Parties, soit une fois que l'accord conclu entre INTERPOL et PMI sera arrivé à son terme et une fois que l'Assemblée générale de l'organisation aura fini de réviser ses règles relatives à l'examen et l'acceptation des contributions des entreprises du secteur privé.

Dans ces circonstances, la FCA prie instamment la Conférence des Parties de rejeter la demande de statut d'observateur soumise par INTERPOL mais d'inviter cette dernière à solliciter à nouveau le statut lorsqu'elle ne recevra plus de contributions financières de l'industrie du tabac.

En outre, nous invitons les Parties à fournir des orientations claires aux observateurs existants et potentiels concernant le respect de l'article 5.3 et des directives pour son application, notamment les règles portant sur les interactions avec l'industrie du tabac.