COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 25/02/11 CAHDI (2011) Inf 3

COMITÉ DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

(CAHDI)

CONTRIBUTION D'INTERPOL

« Recueil de pratiques : Application de l'article 3 du Statut d'INTERPOL dans le contexte du traitement d'informations par le canal d'INTERPOL »

41ème réunion
Strasbourg, 17-18 mars 2011

Secrétariat de la Division du droit international public et de la lutte contre le terrorisme,
Direction du Conseil Juridique et du droit international public, DLAPIL

Fax 33 (0)390215131 - cahdi@coe.int - www.coe.int/cahdi

RECUEIL DE PRATIQUES :
APPLICATION DE L'ARTICLE 3 DU STATUT D'INTERPOL DANS LE CONTEXTE DU TRAITEMENT D'INFORMATIONS PAR LE CANAL D'INTERPOL

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL 5

I. INTRODUCTION 6

II. CADRE GÉNÉRAL DE L'ARTICLE 3 7

2.1 Historique 7

2.2 Principaux objectifs de l'article 3 8

2.3 Principes directeurs de l'analyse de l'article 3 dans le contexte du traitement d'informations 8

III. ANALYSE THÉMATIQUE 12

3.1 Infractions commises par des personnages politiques / d'anciens personnages politiques 12

3.2 Infractions relatives à la liberté d'expression 14

3.3 Infractions relatives à la liberté de réunion 16

3.4 Infractions contre la sûreté de l'état 17

3.5 Infractions commises dans le contexte d'une prise de pouvoir inconstitutionnelle 19

3.6 Appartenance à une organisation terroriste 22

3.7 Les affaires d'embargo/de sanctions 24

3.8 Infractions électorales 25

3.9 Émigration illégale 27

3.10 Aspects militaires 28

3.11 Éléments religieux/raciaux 33

3.12 Chefs d'accusation distincts 36

Annexe (Réglementation utile à l'analyse juridique des affaires sous l'angle de l'article 3)

AVANT-PROPOS DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

La neutralité est et a toujours été primordiale pour INTERPOL. En tant qu'organisation internationale chargée d'une mission unique en son genre, à savoir prévenir et combattre la criminalité grâce à une coopération policière internationale renforcée, il est de la plus haute importance que nos activités transcendent les questions de politique nationale et internationale.

L'article 3 de notre Statut consacre ce principe directeur de neutralité en interdisant expressément à l'Organisation toute intervention dans des affaires à caractère politique, militaire, religieux et racial.

Comment cela se traduit-il au quotidien ? Parmi les divers domaines dans lesquels nous œuvrons, la question de l'application de l'article 3 se pose tout particulièrement pour le traitement d'informations par le canal de l'Organisation, s'agissant notamment de l'examen et de la publication des notices INTERPOL, et de l'examen des messages échangés directement entre nos pays membres. Dans la mesure où nos activités impliquent un traitement d'informations à caractère personnel, il est impératif que nous respections l'état de droit.

De toute évidence, l'interprétation de l'article 3 et son application dans notre travail quotidien n'ont pas été sans poser de difficultés. La réponse apportée par INTERPOL dans des affaires relevant notamment du terrorisme et de la grande criminalité internationale, qui, par leur essence même, comportent souvent des éléments à caractère politique, militaire, religieux ou racial, a nécessité les conseils des instances dirigeantes de l'Organisation. Par ailleurs, les changements observés dans la nature de la criminalité transnationale et l'évolution du droit international ont requis des ajustements en ce qui concerne la politique générale adoptée ainsi que sur le plan juridique.

Le présent ouvrage est l'aboutissement d'une étude menée par le personnel du Secrétariat général sur les principes régissant l'interprétation et l'application de l'article 3 dans le contexte du traitement d'informations. Il est destiné à servir de guide de référence aux praticiens, mais plus encore, il aborde des points précis et présente des exemples réels, issus de la pratique d'INTERPOL.

Je tiens à remercier tous ceux qui, par leur expérience et leur expertise, ont apporté leur contribution à cette importante publication. J'encourage également toute personne ayant des commentaires à formuler ou des questions à poser sur cet ouvrage à contacter le Bureau des Affaires juridiques d'INTERPOL. Pour conclure, j'attire votre attention sur le fait que le personnel du Secrétariat général veillera à ce que cette publication demeure un document vivant et dynamique, mis à jour suivant les besoins afin de rendre compte de l'évolution constante de notre compréhension, de notre interprétation et de l'application de l'article 3 du Statut d'INTERPOL.

Ronald K. NOBLE
Secrétaire Général d'INTERPOL

I. INTRODUCTION

Au nombre des fonctions essentielles d'INTERPOL figurent les services en matière de communication policière mondiale sécurisée et les services en matière de données et de bases de données opérationnelles aux fins du travail de police. À cet effet, INTERPOL offre un large éventail de services permettant le traitement des informations liées au travail de police dans le monde entier.

Le cadre normatif régissant le traitement d'informations - par exemple des notices et des diffusions – par le canal d'INTERPOL se compose des textes suivants[1] :

a) Le Statut d'INTERPOL,
b) Le Règlement sur le traitement d'informations pour la coopération policière internationale (RTI),
c) Le Règlement d'application du Règlement sur le traitement d'informations pour la coopération policière internationale (RARTI),
d) Les résolutions adoptées par l'Assemblée générale d'INTERPOL.

Le Secrétariat général, qui « fonctionne comme centre international dans la lutte contre la criminalité de droit commun » et « comme centre technique et d'information » (cf. article 26 (b) et (c) du Statut d'INTERPOL), veille à ce que le traitement d'informations s'effectue dans le respect du cadre normatif susmentionné[2].

Lorsqu'il contrôle la conformité du traitement d'une information à la réglementation applicable, le Secrétariat général vérifie si toutes les conditions de traitement sont remplies. Ces conditions sont énoncées dans l'article 10.1 (a) du RTI.

La première condition énoncée dans l'article 10.1 (a) est que le traitement d'informations par le canal de l'Organisation doit être

> « conforme au Statut et aux règles de l'Organisation applicables en la matière ».

Le présent recueil de pratiques concerne la jurisprudence formée par INTERPOL en matière de traitement d'informations[3] au regard de la conformité à l'article 3 du Statut, aux termes duquel

> « Toute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdite à l'Organisation. »

Il se divise en deux parties : la première définit le cadre interprétatif général de l'article 3 du Statut, et la deuxième présente l'analyse d'un certain nombre de questions faisant l'objet d'une jurisprudence liée à l'application de l'article 3. Pour ce qui est de la deuxième partie, chaque analyse présente le cadre général de la question, explique la pratique actuelle et donne un certain nombre d'exemples.

---

1 On trouvera des extraits de la réglementation concernée dans l'annexe 1. Il est à noter que le traitement d'informations par le canal d'INTERPOL est également régi par d'autres textes tels que « Règlement portant sur l'accès au réseau de télécommunications et aux bases de données d'INTERPOL par une organisation intergouvernementale ». Cette réglementation étant toutefois moins directement utile à l'analyse juridique du traitement d'informations dans une affaire donnée, elle ne sera pas évoquée ici.

2 Voir également l'article 4.1 (a) du RTI et l'article 2 (a) du RARTI.

3 Le traitement d'informations est le domaine d'application le plus fréquent de l'article 3 dans la pratique quotidienne. Il convient cependant de rappeler que l'article 3 s'applique à toutes les fonctions et activités d'INTERPOL. Les principes énoncés dans le présent recueil valent donc également, *mutatis mutandis,* lorsque l'on analyse l'application de l'article 3 à d'autres activités que le traitement d'informations. Ces principes généraux valent par exemple lorsque l'Organisation examine les possibilités de coopération avec une autre organisation internationale.

II. CADRE GÉNÉRAL DE L'ARTICLE 3

2.1 HISTORIQUE[4]

Depuis sa création, l'Organisation (qui s'appelait alors « Commission internationale de police criminelle » (CIPC)) a adopté une position de neutralité en s'abstenant d'intervenir dans des affaires à caractère politique, religieux ou racial.

En 1948, la mention *« à l'exclusion rigoureuse de toute affaire présentant un caractère politique, religieux ou racial* » a été ajoutée à la fin de l'article 1 (1) des Statuts de la CIPC, qui définissait les buts de l'Organisation.

En 1951, l'Assemblée générale d'INTERPOL a adopté la résolution AGN/20/RES/11 qui posait le principe de la prédominance - issu du droit international de l'extradition - en recommandant aux pays membres

> « …de veiller à ce qu'il ne soit jamais transmis, soit au Bureau International, soit aux autres Bureaux centraux nationaux, des demandes d'informations ou des recherches et surtout d'arrestation provisoire, concernant des infractions ayant un caractère prédominant politique, racial ou religieux, même si, à ces faits, il a été donné dans le Pays requérant la qualification d'une infraction de droit commun, … ». [soulignement ajouté]

Le principe de la prédominance n'a pas été remis en cause lors de l'adoption du Statut de l'O.I.P.C. et de son article 3, en 1956. Le principal changement apporté par ce texte a été l'élargissement de la portée de la disposition initiale aux activités ou interventions « militaires ».

La pratique d'INTERPOL relativement à l'application de l'article 3 a évolué avec le droit international. Le premier changement important est intervenu en 1984, avec l'adoption de la résolution AGN/53/RES/7 rendant possible l'intervention de l'Organisation dans les affaires de terrorisme. Ladite résolution rappelait le principe de la prédominance établi par la résolution de 1951 et soulignait que chaque demande doit être examinée au cas par cas compte tenu de son propre contexte. Sans préjudice de cette approche générale, la résolution énumérait un certain nombre d'infractions considérées comme étant par essence de caractère politique, militaire, religieux ou racial.

La résolution AGN/53/RES/7 a consacré un autre principe important concernant le refus d'un ou de plusieurs pays de donner suite à une demande : elle précisait qu'un tel refus ne signifie pas que la demande est sans objet et tombe automatiquement sous le coup de l'article 3 du Statut, mais que le refus doit être signalé aux autres B.C.N. par voie d'additif à la notice. Ce principe continue à s'appliquer aujourd'hui.

Le deuxième changement important a été introduit en 1994, année où l'Assemblée générale a approuvé, par la résolution AGN/63/RES/9, la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) nouvellement créé, permettant ainsi la coopération dans les cas d'infractions internationales graves (génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre) auparavant considérées comme relevant de l'article 3. Le rapport adopté par cette résolution précisait l'interprétation de l'article 3 et clarifiait certaines questions telles que l'examen des affaires relatives à des crimes commis par d'anciens personnages politiques.

Une autre résolution d'Assemblée générale portant sur l'interprétation de l'article 3 a été adoptée en 2004. Cette résolution approuvait les mesures intérimaires prises par le Secrétariat général afin de permettre la coopération lorsque l'infraction invoquée est l'appartenance à une organisation terroriste (résolution AG-2004-RES-18).

---

4 Se reporter au document GT-ART3-2004-07 pour toute information complémentaire sur le sujet.

En conclusion de ce bref tour d'horizon historique, il convient de souligner les points suivants :

a) En tant qu'organisation internationale indépendante, INTERPOL a élaboré ses propres règles en ce qui concerne l'application de l'article 3 de son Statut[5].
b) L'Organisation a adopté le principe de la prédominance pour déterminer l'application de l'article 3.
c) Chaque cas doit être examiné séparément, compte tenu de son contexte particulier. Ainsi, alors que les résolutions relatives à l'application de l'article 3 étaient généralement axées sur la nature de l'infraction (infractions purement politiques telles que la trahison), l'obligation d'évaluer le contexte général de l'affaire nécessite que d'autres éléments soient pris en considération.
d) L'évolution de l'interprétation de l'article 3 par l'Assemblée générale va clairement dans le sens d'une application plus restrictive s'agissant de la nature de l'infraction. Il est à noter que cette évolution correspond à celle du droit international de l'extradition[6].

2.2 PRINCIPAUX OBJECTIFS DE L'ARTICLE 3

Il ressort du cadre historique présenté ci-dessus que les principaux objectifs de l'article 3 peuvent être définis comme suit[7] :

a) Garantir l'indépendance et la neutralité d'INTERPOL en tant qu'organisation internationale ;
b) Suivre le droit international de l'extradition ;
c) Protéger les personnes contre les persécutions.

Ces objectifs ont été confirmés par d'autres actes de l'Organisation et instruments relatifs à ses activités. Par exemple, dans la résolution AG-2006-RES-04 intitulée « Déclaration visant à réaffirmer l'indépendance et la neutralité politique d'INTERPOL », l'Assemblée générale mentionne l'article 3 comme l'une des dispositions du Statut attestant l'indépendance et la neutralité de l'Organisation.

2.3 PRINCIPES DIRECTEURS DE L'ANALYSE DE L'ARTICLE 3 DANS LE CONTEXTE DU TRAITEMENT D'INFORMATIONS

Un certain nombre de spécialistes ont émis des doutes quant au statut juridique d'INTERPOL. Pourtant, il devrait subsister peu de doutes aujourd'hui sur le fait qu'INTERPOL est une organisation internationale indépendante et que son Statut résulte d'un accord instituant une organisation internationale régie par le droit international[8].

En conséquence, l'interprétation des dispositions du Statut, notamment de l'article 3, devrait être guidée par les principes généraux d'interprétation du droit international, en particulier ceux consacrés par la Convention de Vienne sur le droit des traités. Plus précisément, il convient d'interpréter l'article 3 en partant du principe qu'« [un] traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et

5 Voir le rapport adopté en 1994 par la résolution AGN/63/RES/9.
6 *Idem* : « La tendance générale, tant de la pratique de l'Organisation que de l'évolution du droit international, est allée, depuis de nombreuses années, vers une restriction progressive de l'application de dispositions d'exception qui assurent aux auteurs d'infractions de ce type un traitement plus favorable en raison du contexte politique de l'acte. »
7 Voir document GTI-2008-5 élaboré pour le Groupe de travail sur le traitement d'informations.
8 Voir notamment Schermers et Blokker, dont la conclusion est qu'INTERPOL ne repose pas sur un accord officiel entre États mais que l'existence d'un accord de ce type peut de fait se déduire d'un certain nombre d'éléments, notamment de la désignation d'INTERPOL comme organisation intergouvernementale par l'ECOSOC et de l'Accord de siège entre INTERPOL et la France. Cf. H. G. Shermers et N. M. Blokker, *International Institutional Law*, 4ème édition révisée (Boston/Leiden, 2003), paragraphe 36.

de son but »[9]. La discussion qui suit, relative aux principes directeurs de l'analyse de l'article 3, devrait donc être replacée dans ce cadre juridique général.

Le principe de la prédominance adopté par la résolution de 1951 était axé sur la nature de l'infraction commise par les personnes recherchées.

Plus précisément, la nature de l'infraction est examinée par rapport aux principes établis par la pratique en matière d'extradition tels que ceux relatifs à l'exception pour infraction politique et pour infraction militaire[10].

Dans la pratique, l'Organisation a opéré une distinction entre deux catégories d'infractions :

a) Les infractions **pures** : actes érigés en infractions uniquement en raison de leur nature politique/militaire/religieuse/raciale. Ces infractions ne comportent aucun élément de droit commun. Elles sont généralement dirigées contre l'État, portent exclusivement atteinte à l'intérêt public et ne causent qu'un préjudice public[11].

b) Les infractions **à caractère relatif** : infractions comportant des éléments de droit commun. Ces infractions lèsent donc également des intérêts privés et causent, au moins en partie, un préjudice privé[12]. Elles sont analysées en appliquant le principe de la prédominance.

Des résolutions d'Assemblée générale telles que AGN/53/RES/7 (1987) ont donné des exemples d'infractions pures – par exemple la trahison et l'espionnage – qui, par leur nature même, entraînent l'application de l'article 3.

Cependant, le Groupe de travail sur les questions relatives à l'article 3 du Statut d'INTERPOL, créé en 2003, a conclu à juste titre qu'une liste risquait de ne pas être à jour et qu'adopter une liste exhaustive d'infractions pures poserait des problèmes pratiques[13].

Il convient également de noter que, comme l'Organisation le constate dans la pratique, les chefs d'accusation indiqués dans les demandes de coopération policière ne correspondent pas nécessairement à la véritable nature de l'infraction et ne suffisent donc pas pour déterminer qu'une demande tombe sous le coup de l'article 3[14].

Par conséquent, alors que la distinction entre infractions pures et infractions à caractère relatif reste valable, chaque demande soulevant un doute quant à sa conformité à l'article 3 requiert un examen au cas par cas prenant notamment en considération les faits cités à l'appui de la demande.

En outre, l'article 3 faisant référence au « caractère » de l'activité en question, des éléments autres que la nature de l'infraction devraient être pris en compte, eu égard en particulier à la résolution AGN/53/RES/7 de 1984 qui prévoit que « Chaque cas doit être examiné séparément, compte tenu de son propre contexte ».

---

9 Cf. article 31(1) de la Convention sur le droit des traités (1969).

10 L'infraction à caractère politique, telle qu'elle est interprétée dans la pratique des États en matière d'extradition, est un acte incriminé en raison de son contenu ou ses implications politiques. L'infraction à caractère militaire est un acte incriminé en raison de ses incidences sur la sûreté nationale ou les affaires militaires. Selon l'article 3 du Traité type d'extradition de l'ONU, l'extradition n'est pas accordée : « *a)* Si l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée est considérée par l'État requis comme une infraction de caractère politique. » et « *c)* Si l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée est une infraction au regard de la loi militaire mais non au regard de la loi pénale ordinaire. »

11 Cf. M. Cherif Bassiouni, « *International Extradition: United States Law and Practice » (Fifth Edition)*, p. 660 - 662.

12 *Idem*.

13 Voir document CE-2005-2-DOC-22.

14 Voir à cet égard le rapport adopté en 1994 par la résolution AGN/63/RES/9, indiquant que « La question de prédominance doit être tranchée au moyen d'un examen des faits, même si - comme le dit la résolution de 1951 - « à ces faits il a été donné dans le pays requérant la qualification d'une infraction de droit commun ».

C'est pourquoi, l'Assemblée générale a adopté une disposition[15] prévoyant que lorsqu'il s'agit d'évaluer la conformité à l'article 3 du traitement d'une information, tous les éléments pertinents doivent être examinés, notamment les suivants :

a) la nature de l'infraction, à savoir les chefs d'accusation et les faits concernés ;
b) le statut des personnes concernées ;
c) l'identité de la source des informations ;
d) la position exprimée par un Membre ou une entité internationale autorisée autre que la source des informations ;
e) les obligations de droit international ;
f) les implications au regard de la neutralité de l'Organisation ;
g) le contexte général de l'affaire.

La nécessité d'évaluer tous les éléments pertinents, ainsi que les types d'éléments énumérés dans la disposition, forment un cadre interprétatif exhaustif. La disposition prévoit également – en fait, elle exige – qu'outre les faits explicitement mentionnés dans la demande de coopération policière, ceux qui se rapportent au cas soient examinés et appréciés : par exemple les informations ayant trait au contexte de la demande ou à ses relations avec d'autres demandes. Il peut ainsi être utile d'évaluer une demande de notice rouge en même temps que d'autres demandes analogues concernant d'autres personnes recherchées par le même pays, ou de prendre en considération le fait que ces demandes analogues ont été rejetées.

Les exemples ci-après montrent de quelle façon les éléments énumérés dans la disposition peuvent être utiles à l'examen sous l'angle de l'article 3, qu'ils soient pris isolément ou ensemble :

- **Hypothèse A :** Si le B.C.N. X demande l'arrestation en vue d'extradition de l'individu Y pour « trahison » et que l'exposé des faits indique que l'individu en question a communiqué des secrets militaires à l'ennemi, l'Organisation aura tendance à conclure, sur la base du premier élément de la liste (nature de l'infraction), que l'article 3 s'applique, l'acte allégué étant considéré comme une infraction purement politique dans la pratique de l'extradition.

- **Hypothèse B** : Si le B.C.N. X demande l'arrestation en vue d'extradition de l'individu Y pour « atteinte à la sûreté de l'État » et que l'exposé des faits indique que l'individu en question a participé à un attentat à la bombe contre un site religieux lors duquel des civils ont trouvé la mort, l'Organisation aura tendance à conclure, également sur la base du premier élément de la liste (nature de l'infraction), que l'article 3 ne s'applique pas dans ce cas, au motif que l'information fournie est relative à une infraction à prédominance de droit commun. Ici, la gravité de l'infraction et le statut des victimes l'emportent sur la motivation politique ou religieuse de l'individu (application du principe de la prédominance introduit par la résolution d'Assemblée générale AGN/20/RES/11 (1951) et développé par la résolution d'Assemblée générale AGN/53/RES/7 (1984)).

- **Hypothèse C :** Si le B.C.N. X demande l'arrestation en vue d'extradition de l'individu Y pour « meurtre » et que l'exposé des faits indique que l'individu en question est le président en exercice d'un autre pays, l'Organisation aura tendance à conclure, sur la base de deux éléments de la liste (statut de la personne concernée et obligations de droit international), que l'article 3 s'applique au motif qu'en vertu du droit international et comme l'a montré l'affaire Yerodia portée devant la Cour internationale de Justice, les chefs d'État bénéficient de l'immunité tant qu'ils sont en fonction et ne peuvent donc pas faire l'objet de poursuites devant des tribunaux nationaux pendant cette période.

- **Hypothèse D :** Si un tribunal international tel que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) demande la publication d'une notice rouge concernant l'individu Y pour « génocide », l'Organisation aura tendance à conclure, sur la base d'un autre élément de la

[15] Voir article 40 du Règlement d'application du Règlement sur le traitement d'informations pour la coopération policière internationale, adopté par la résolution AG-2008-RES-14.

liste (identité de la source des informations), que l'article 3 ne s'applique pas, à moins qu'une information ne soulève un doute particulier. Cette conclusion se fonde sur l'indépendance du tribunal international et sur son statut de droit international (dans le cas du TPIY, le fait qu'il a été créé par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu du chapitre VII de la Charte de cette organisation), qui garantit sa neutralité politique, ainsi que sur la nature de l'infraction (élément 1), le génocide entrant dans la catégorie des infractions internationales graves [cf. rapport d'Assemblée générale AGN/63/RAP/13 adopté en 1994 par la résolution AGN/63/RES/9].

- **Hypothèse E :** Si le B.C.N. X demande l'arrestation en vue d'extradition de l'individu Y, ressortissant du pays Z, pour « crime de guerre », et que le pays Z conteste la publication de la notice en faisant valoir qu'il s'agit d'une affaire politique, l'Organisation pourra conclure, sur la base d'un autre élément de la liste (position exprimée par un Membre autre que la source des informations), que l'article 3 s'applique. Sa conclusion dépendra des arguments avancés dans l'affaire en question tels que les éléments politiques mis en évidence par le pays Z.

- **Hypothèse F :** Si le B.C.N. X demande l'arrestation en vue d'extradition de l'individu Y pour « exportation sans licence de produits soumis à réglementation », et que l'exposé des faits indique que les produits illicitement exportés peuvent avoir des applications aussi bien civiles que militaires, en particulier dans le cas d'armes nucléaires, l'Organisation aura tendance à conclure, sur la base d'un autre élément de la liste (obligations de droit international), que l'article 3 ne s'applique pas. L'argument sur lequel s'appuie cette conclusion est que la communauté internationale, au moyen de divers instruments internationaux, a entrepris de lutter contre le transfert illicite d'armes et de biens ou technologies à double usage faisant peser un risque particulier sur la sécurité internationale (voir par exemple la résolution S/RES/1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies appelant les États à « adopter et appliquer […] une législation appropriée et efficace interdisant à tout acteur non étatique de fabriquer, se procurer […] des armes nucléaires, chimiques ou biologiques […] »).

  Les informations sur de tels transferts illicites ne seraient donc pas considérées comme étant à prédominance politique ou militaire en vertu des « obligations à caractère international » dont il est question ci-dessus.

- **Hypothèse G :** Si le B.C.N. X demande l'arrestation en vue d'extradition de l'individu Y pour un acte de terrorisme commis dans le pays du B.C.N. X par des agents secrets du pays Z, et que le pays Z a reconnu sa responsabilité dans l'affaire et négocie avec le pays X les conséquences qui découleront de cette responsabilité en vertu du droit international, l'Organisation pourra conclure, sur la base d'un autre élément de la liste (implications au regard de la neutralité de l'Organisation), que l'article 3 s'applique. Le raisonnement serait semblable à celui adopté dans l'affaire du *Rainbow Warrior* où l'Organisation a cessé de coopérer une fois le différend devenu objet de négociation et de règlement entre les deux États concernés dans le cadre du droit international, des indemnisations appropriées étant versées pour les dommages aux biens et les préjudices aux personnes.

- **Hypothèse H :** Si le B.C.N. X demande l'arrestation en vue d'extradition d'un individu recherché pour meurtre, et que l'exposé des faits indique que l'individu en question était pilote d'avion dans l'armée de l'air du pays Y, laquelle a bombardé une zone occupée par des soldats du pays X, causant ainsi la mort de soldats du pays X, l'Organisation aura tendance à conclure, sur la base d'un autre élément de la liste (contexte général de l'affaire), que l'article 3 s'applique. En effet, bien que l'infraction (meurtre) soit considérée comme une

infraction de droit commun, les faits concernés et le contexte général de conflit armé font que l'affaire tombe sous le coup de l'article 3[16].

En conclusion, l'étude d'informations sous l'angle de l'article 3 nécessite d'examiner divers éléments à partir des faits communiqués dans une affaire donnée en tenant compte des principes généraux évoqués ci-dessus. L'application de ces principes s'agissant d'analyser certaines demandes de coopération policière, qui soulèvent des doutes quant à leur conformité à l'article 3 pour des motifs similaires, est discutée ci-après.

III. ANALYSE THÉMATIQUE

3.1 INFRACTIONS COMMISES PAR DES PERSONNAGES POLITIQUES / D'ANCIENS PERSONNAGES POLITIQUES

La question à se poser : Peut-on traiter des informations concernant des personnages politiques/d'anciens personnages politiques ?

Contexte

La position d'INTERPOL quant à l'application de l'article 3 dans des affaires concernant des personnages politiques/d'anciens personnages politiques a évolué au fil des années. La résolution AGN/53/RES/7 de 1984 établissait une distinction entre les infractions commises par ces personnes dans l'exercice de leur pouvoir politique et celles commises par elles à titre privé. Elle concluait que l'article 3 s'applique dans le premier cas. Le rapport d'Assemblée générale AGN/63/RAP/13 adopté par la résolution AGN/63/RES/9 de 1994 est parvenu à une conclusion différente, estimant que le fondement de la résolution de 1984 était erroné et que « Les infractions commises par les hommes politiques doivent donc être appréciées sous l'angle de la prédominance de l'élément politique ou de droit commun, de la même manière que les infractions commises par d'autres personnes ».

C'est cette dernière position qui prévaut dans la pratique d'INTERPOL depuis 1994. Chaque affaire est donc examinée au fond, de la même façon que les autres affaires comportant des éléments politiques. Cependant, eu égard au fait que la mise en cause de personnages politiques/anciens personnages politiques peut soulever des questions concernant les relations entre pays membres de l'Organisation, il convient d'envisager deux hypothèses différentes :

Hypothèse A : Personnages politiques/anciens personnages politiques recherchés par leur propre pays.

Hypothèse B : Personnages politiques/anciens personnages politiques recherchés par d'autres pays.

Pratique actuelle

Hypothèse A : Personnages politiques/anciens personnages politiques recherchés par leur propre pays

En général et comme cela a déjà été indiqué, ces affaires sont examinées de la même manière que les autres, c'est-à-dire en appliquant le principe de la prédominance. Il convient cependant de prendre deux éléments en considération :

[16] Il est cependant à noter que si l'acte commis avait été considéré comme une infraction internationale grave ou si l'attaque menée par le pays Y avait visé une opération de maintien de la paix des Nations Unies, ces éléments auraient pu faire pencher la balance en faveur de la non-application de l'article 3.

1. La personne concernée peut bénéficier de l'immunité de poursuites dans son pays (par exemple en vertu d'une loi d'amnistie). Si la question se pose (informations provenant de sources publiques), le B.C.N. requérant pourra se voir demander des précisions[17].

2. La personne concernée peut avoir commis les actes qui lui sont reprochés dans l'exercice d'un mandat politique. Le non-respect par des personnages politiques de procédures administratives ou politiques ne sera généralement pas considéré comme une infraction de droit commun. En conséquence, le B.C.N. requérant pourra se voir demander de justifier d'éléments de droit commun tels que l'obtention d'un profit personnel par la personne concernée.

3. Le contexte général de l'affaire peut indiquer que la demande a une motivation politique, par exemple à la suite d'un coup d'État dans le pays requérant.

Hypothèse B : Personnages politiques/anciens personnages politiques recherchés par d'autres pays

Ce cas de figure peut soulever un certain nombre de difficultés telles que l'éventuelle existence d'une immunité en droit international. En application des principes exposés dans l'affaire Yerodia jugée par la Cour internationale de justice[18] et conformément à la pratique d'INTERPOL, il convient de prendre en compte les éléments suivants : 1) Fonction de la personne recherchée : on distingue ici entre chef d'État/chef de gouvernement et ministre des Affaires étrangères d'une part, et autres fonctionnaires d'État d'autre part. En général, seuls les premiers bénéficient de l'immunité totale en vertu du droit international[19] ; 2) Si la personne en question est en exercice ; 3) L'identité de la source d'informations, c'est-à-dire s'il s'agit d'un B.C.N. ou d'un tribunal international. Dans le deuxième cas, la personne peut ne pas bénéficier de l'immunité de droit international[20] ; 4) Si le pays dans lequel la personne en question a exercé une fonction politique s'oppose au traitement des informations.

Exemples

Personnages politiques/anciens personnages politiques recherchés par leur pays (hypothèse A)

Cas N° 1 : Diffusion concernant l'épouse de l'ancien président du pays. Cette personne avait également fondé un parti politique qu'elle présidait. Elle était recherchée pour être intervenue en vue de l'attribution d'un appartement et avoir ainsi causé un préjudice financier à l'État. Il a été conclu que les faits reprochés relevaient du droit commun et que les informations pouvaient être enregistrées car, en dehors du mariage avec l'ancien président, rien dans le dossier ne permettait de penser que l'affaire était politique.

Cas N° 2 : Publication à la demande d'un B.C.N. d'une notice rouge concernant l'ancien président du pays, accusé de corruption et d'enrichissement illicite. Il a été conclu que la personne en question avait commis l'infraction aux fins d'enrichissement personnel et non pour des raisons politiques. La publication de la notice rouge a donc été approuvée.

---

17 À cet égard, il convient de garder à l'esprit que les amnisties accordées aux auteurs de crimes de guerre, de faits de génocide ou de violations graves des droits de l'homme peuvent être considérées comme non valides par le droit international.

18 Arrêt de 2002 rendu par la Cour internationale de justice dans l'affaire République démocratique du Congo c. Belgique.

19 D'autres types d'immunité peuvent être à rechercher (par exemple l'immunité diplomatique des ambassadeurs).

20 Il est cependant à noter que ce point peut demander l'examen du statut et des règles du tribunal pénal en question (par exemple, créé par le Conseil de sécurité des Nations Unies en vertu du chapitre VII de la Charte de cette organisation).

Cas N° 3 : Publication d'une notice rouge à la demande d'un B.C.N. pour « abus de confiance » : en sa qualité d'ancien ministre de l'Énergie, la personne faisant l'objet de la notice avait conclu un contrat alors qu'elle n'était pas habilitée à le faire. Il a donc été demandé au B.C.N. de fournir des éléments mettant en évidence la recherche d'un bénéfice personnel ou l'existence d'autres éléments de droit commun.

Cas N° 4 : Publication d'une notice rouge pour « soustraction frauduleuse » : alors qu'elle était président du pays, la personne faisant l'objet de la notice avait attribué un marché par décret d'urgence au lieu de le soumettre à un appel d'offres. En réponse à la demande d'informations complémentaires formulée par le Bureau des Affaires juridiques, le B.C.N. a fourni des éléments mettant en évidence que la personne en question avait personnellement bénéficié de l'infraction, la surfacturation se montant à plusieurs millions de dollars. La notice rouge a donc été publiée.

Personnages politiques/anciens personnages politiques recherchés par d'autres pays (hypothèse B)

Cas N° 1 : Publication d'une notice rouge concernant un ancien président d'un autre pays, accusé de terrorisme, d'homicide et d'enlèvement. L'autre pays n'ayant pas protesté, la publication de la notice a été approuvée.

Cas N° 2 : Diffusions transmises par un B.C.N. concernant d'anciens hauts fonctionnaires de quatre autres pays. Les hauts fonctionnaires en question étaient accusés d'infractions graves telles que le meurtre de ressortissants du pays à l'origine de la diffusion. Ces infractions avaient été commises dans le cadre d'une opération menée par les régimes des quatre pays contre des opposants politiques. Dans cette affaire, il a été conclu qu'il n'existait *a priori* aucun obstacle juridique à l'enregistrement des informations. Cependant, considérant qu'un certain nombre des personnes recherchées étaient alors chefs d'État ou ministres des Affaires étrangères, il a été demandé aux B.C.N. des pays en question d'indiquer dans un délai de deux semaines s'ils avaient des objections à l'enregistrement des informations. Aucune objection n'ayant été soulevée, les informations ont été enregistrées dans les bases de données d'INTERPOL.

3.2 INFRACTIONS RELATIVES À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

La question à se poser : Peut-on traiter des informations concernant une personne accusée d'infractions relatives à la liberté d'expression ?

Contexte

Les infractions relatives à la liberté d'expression doivent être examinées au regard de l'article 3 ainsi que de la possible application des normes internationales relatives aux droits de l'homme dans le contexte de l'article 2(1) du Statut de l'Organisation (« l'esprit de la Déclaration Universelle des droits de l'homme »)[21].

Cependant, le droit à la liberté d'expression n'étant pas un droit absolu, il peut être soumis à certaines restrictions nécessaires prévues par la loi, notamment pour des raisons de sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques[22]. Il s'ensuit que le traitement d'informations sera généralement autorisé lorsque les propos incriminés constituent une incitation à la haine (par exemple distribution de propagande néo-nazie)[23] ou à la violence[24]. Il

21 Voir l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 19 (2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

22 Voir l'article 19 (3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

23 Cette pratique est conforme aux normes internationales en matière de lutte contre la discrimination raciale – cf. article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965). Dans une affaire portée devant la Cour européenne des droits de l'homme (affaire Lehideux et Isorni c. France – arrêt rendu le 23 septembre 1998), la Cour a estimé que la négation ou la révision de faits historiques établis – tels que

convient également de préciser que les restrictions imposées au droit à la liberté d'expression requièrent généralement l'existence d'une étroite relation entre l'incitation invoquée et la violence qui risque d'en résulter.

Les conclusions de cet examen peuvent différer en fonction de l'objet/la cible des « propos illicites » suivant deux cas de figure :

Hypothèse A : Les « propos/déclarations illicites » visent l'État, des représentants et/ou des institutions de l'État.

Hypothèse B : Les « propos/déclarations illicites » visent des individus ou des entités non politiques/non étatiques.

Pratique actuelle

Hypothèse A : Si les « propos/déclarations illicites » visent l'État, des représentants et/ou des institutions de l'État, l'article 3 s'applique en règle générale. La résolution AGN/53/RES/7 de 1984 indique en effet que certaines infractions telles que les « délits d'opinion » et les « injures aux autorités en place » relèvent par essence de l'article 3.

La décision de ne pas autoriser le traitement d'informations dans ces cas peut également se fonder sur le droit fondamental à la liberté d'expression invoqué dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres instruments du droit international humanitaire, en ayant à l'esprit la possibilité de restreindre ce droit comme indiqué ci-dessus.

Hypothèse B : Si les « propos/déclarations illicites » visent des individus ou des entités non politiques/non étatiques, et lorsqu'il est manifeste que la personne n'est pas politiquement motivée dans son discours, les « propos/déclarations illicites » en question n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 3 ou n'enfreignent pas la Déclaration universelle des droits de l'homme[25].

Exemples

Propos illicites visant un ancien président de l'État requérant (hypothèse A)

Une diffusion a été transmise concernant une affaire d'« injures à l'ancien président de l'État ». Les informations n'ont pas été enregistrées dans les bases de données d'INTERPOL car l'infraction a été jugée purement politique au sens de l'article 3.

Diffamation (hypothèse B)

Une diffusion a été transmise concernant une affaire de « diffamation » visant « le maire d'une ville ». Les informations ont été enregistrées, le tribunal ayant jugé que les déclarations n'étaient dirigées ni contre l'État ni contre ses institutions (un maire n'est pas considéré comme un

---

l'Holocauste – se verrait soustraite par l'article 17 à la protection de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a statué comme suit : « Il ne fait aucun doute [que] … la justification d'une politique pronazie ne saurait bénéficier de la protection de l'article 10 ».

24 Voir par exemple l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005), aux termes de laquelle la « provocation publique à commettre une infraction terroriste » doit être érigée en infraction par les États membres, définissant cette « provocation publique » comme « la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises ».
La résolution 1624 (2005) du Conseil de Sécurité appelle par ailleurs les États à interdire et prévenir l'incitation à commettre des actes terroristes.

25 En effet, le droit international humanitaire autorise certaines restrictions à la liberté d'expression qu'il considère comme nécessaires « au respect des droits ou de la réputation d'autrui » [article 19 (3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques]. En conséquence, une accusation de diffamation ne porte pas atteinte a priori au droit à la liberté d'expression.

représentant de l'État). Aucun autre élément à caractère politique n'ayant été mis en évidence, il a été conclu que l'affaire ne tombait pas sous le coup de l'article 3.

3.3 INFRACTIONS RELATIVES À LA LIBERTÉ DE RÉUNION

La question à se poser : Peut-on traiter des informations concernant une personne accusée d'infractions relatives à la liberté de réunion ?

Contexte

Les infractions relatives au droit à la liberté de réunion doivent être examinées au regard de l'article 3 et également de la possible application des normes internationales en matière de droits de l'homme dans le contexte de l'article 2 (1) du Statut (« l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme »). En effet, le droit international relatif aux droits de l'homme reconnaît à toute personne le droit à la liberté de réunion pacifique[26].

Cependant, le droit à la liberté de réunion n'est pas un droit absolu et peut être soumis à certaines restrictions nécessaires prévues par la loi, notamment pour des raisons de sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques et des droits et libertés d'autrui[27].

En conséquence, on ne saurait partir du principe que les infractions commises dans un tel contexte sont justifiées par la revendication du droit à la liberté de réunion. Il convient d'insister sur le fait que le droit protégé est celui de réunion *pacifique* ; or, la commission d'infractions de droit commun ne peut pas être considérée comme « pacifique » dans ce sens. En outre, le droit d'une personne à la liberté de réunion ne saurait aller jusqu'à justifier les atteintes aux droits d'autres personnes, comme l'indique la possibilité de le soumettre à des restrictions pour sauvegarder les droits et libertés d'autrui. Ainsi, empêcher d'autres personnes de pénétrer dans une tente électorale ne peut pas être considéré comme un exercice normal et légitime de ce droit dans la mesure où il y a empiètement sur le droit d'autres personnes à voter ou à participer à la gestion des affaires publiques.

Pratique actuelle

Les infractions relatives à la liberté de réunion se produisent souvent à l'occasion d'élections ou de troubles politiques[28]. Il conviendra d'appliquer le principe de la prédominance aux situations où se mêlent des éléments de nature politique (par exemple lorsque l'incident se produit dans le contexte de troubles à l'occasion d'une élection) et des éléments de droit commun (par exemple, agression d'un policier).

La pratique en matière d'extradition montre que dans des situations de ce type, l'exception pour infraction politique ne pourrait excuser une infraction de droit commun que si celle-ci avait été commise « aux fins » du but politique de la personne, lequel devrait être légitime[29]. En outre, la pratique des États en la matière a régulièrement montré que l'exception pour infraction politique ne pourrait justifier une infraction dans un tel contexte que si la méthode employée par la personne pour poursuivre son objectif politique était proportionnée à l'infraction commise. Par exemple, la violation de droits individuels n'est justifiable que si elle a été commise aux fins d'un objectif politique

---

26 Cf. article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et article 15 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

27 Cf. article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 11 (2) de la Convention européenne des droits de l'homme et article 15 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

28 Les articles 18, 19 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques incluent les réunions religieuses et familiales, ainsi que les réunions dans le cadre d'associations. Les infractions commises lors de telles réunions seront considérées de la même façon que celles commises lors de réunions politiques plus courantes.

29 Cf. affaire Castioni [1891] 1 Q. B. 149 (1890).

suffisamment important ou urgent (c'est-à-dire considéré comme tel par une personne raisonnable se mettant à la place de l'auteur de l'infraction)[30].

La pratique habituelle d'INTERPOL est donc d'examiner les faits présentés à l'appui de la demande de coopération policière afin de déterminer l'élément prédominant de l'affaire en ayant à l'esprit les principes exposés ci-dessus ainsi que la nécessité de concilier, d'une part, les droits des personnes concernées – en l'occurrence le droit à la liberté de réunion – et d'autre part, le droit à la vie ainsi que les droits du même type.

Exemples

Cas N° 1 : Des diffusions ont été transmises par un B.C.N. Deux membres d'un groupe, agissant « dans le but d'entraver [la] campagne électorale » ont proféré des obscénités à l'encontre de militants d'un autre parti politique et leur ont « porté des coups de pied et de poing en différentes parties du corps » ; ils ont également détruit une tente faisant office de bureau de vote. Il n'a pas été possible de dire que les personnes concernées n'auraient pas pu atteindre leurs objectifs politiques par des moyens non violents ; les infractions de droit commun que sont les coups et blessures et la destruction de biens étaient donc disproportionnées par rapport aux objectifs politiques des personnes concernées, et sont par conséquent à prédominance de droit commun. Les informations ont donc été conservées.

Cas N° 2 : Une diffusion a été transmise par un B.C.N. La personne concernée se trouvait dans un groupe de personnes qui ont blessé trois journalistes dans l'intention de les empêcher de pénétrer dans un bureau de vote. Le fait d'agresser des journalistes ne peut en aucune manière être considéré comme un moyen pour la personne de poursuivre son objectif politique, pas plus qu'il ne peut être considéré comme proportionné au soutien que la personne veut apporter à un parti politique. En outre, les actes de vandalisme qui auraient été commis par les personnes portent atteinte au droit d'autrui de participer à des élections libres et exemptes d'irrégularités. Les informations ont donc été conservées.

Cas N° 3 : Une diffusion a été transmise par un B.C.N., demandant l'arrestation de deux personnes accusées de « trouble à grande échelle de l'ordre public ». D'après les informations fournies, les personnes ont été mêlées à l'organisation d'émeutes violentes et de grande ampleur qui ont eu lieu dans le cadre d'un différend politique à l'occasion d'élections nationales. Ces émeutes ont été le théâtre d'homicides, d'incendies volontaires, d'utilisation d'armes à feu contre des agents de l'État et d'autres atteintes graves à l'ordre public, causant la mort de 10 personnes dont deux policiers. Les accusés soutenaient l'opposition politique et l'un d'eux était à l'époque membre de l'Assemblée nationale. Conformément à la pratique d'INTERPOL, l'organisation d'émeutes de grande ampleur ayant été à l'origine de violences, fait des morts et des blessés et causé de graves dommages aux biens ne pouvait pas être justifiée par la revendication du droit à la liberté de réunion ou d'expression. Les informations ont donc été conservées.

3.4 INFRACTIONS CONTRE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT

La question à se poser : Peut-on traiter des informations concernant une personne recherchée pour infractions contre la sûreté de l'État ?

Contexte

Les infractions contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État telles que la trahison, la sédition et l'espionnage sont traditionnellement considérées par le droit de l'extradition comme des infractions purement politiques[31]. INTERPOL a donc invariablement considéré que ces infractions entraient dans le champ d'application de l'article 3 du Statut[32].

30 Cf. affaire Ktir c. Ministère public fédéral, 34 I.L.R. 143 (arrêt du Tribunal fédéral suisse, 1961).
31 Cf. M. Cherif Bassiouni, « *International Extradition: United States Law and Practice » (Fifth Edition)*, p. 660.
32 Résolutions d'Assemblée générale AGN/53/RES/7 (1984) et AGN/63/RES/9 (1994).

Pratique actuelle

De façon générale et comme le montre la pratique d'INTERPOL, les informations relatives à des infractions à la sûreté de l'État ne peuvent être traitées par le canal de l'Organisation. Chaque affaire nécessite cependant une analyse au cas par cas afin de s'assurer que les faits en démontrent la nature purement politique.

En effet, la pratique d'INTERPOL montre que dans le pays requérant, l'infraction invoquée peut être qualifiée d'« espionnage » ou d'« atteinte à la sûreté de l'État » alors que les faits comportent des éléments de droit commun – tels que des violences contre les personnes ou contre les biens – pouvant amener à conclure que l'affaire est à prédominance de droit commun au sens de l'article 3.

Exemples

Infractions purement politiques : Trahison – Espionnage – Divulgation de secrets d'État

Cas N° 1 : Envoi par un B.C.N. d'une diffusion demandant l'arrestation d'une personne pour « trahison avec faits d'une exceptionnelle gravité ». L'homme concerné travaillait dans un service de contre-espionnage et est devenu chef du service de renseignement du pays. Il était soupçonné d'avoir divulgué des informations considérées comme des secrets d'État, qui auraient dû rester secrets afin de ne pas risquer de mettre gravement en péril « la sûreté extérieure du pays ». Il a été décidé de ne pas enregistrer les informations dans les bases de données d'INTERPOL, l'infraction ayant été considérée comme purement politique.

Cas N° 2 : Envoi par un B.C.N. d'une diffusion demandant l'arrestation d'un ressortissant d'un autre pays pour « haute trahison ». L'homme concerné, utilisant des sites Web accessibles au public, « a fomenté des troubles dans le pays », appelant notamment son gouvernement à envahir le pays en question. Il a été conclu que l'affaire était purement politique au sens de l'article 3 eu égard à la nature de l'infraction et considérant que les dispositions pénales applicables comme les faits indiquaient que l'infraction avait été commise contre la sûreté de l'État mais n'avait causé ni dommage aux biens ni préjudice aux personnes. Cette conclusion a été corroborée par les protestations du pays dont l'homme était ressortissant (faisant valoir que l'affaire était politique) ainsi que par des informations provenant de sources publiques selon lesquelles des organisations internationales ayant des objectifs politiques suivaient l'affaire de près. Il a donc finalement été décidé de ne pas enregistrer les informations.

Cas N° 3 : Envoi par un B.C.N. d'une diffusion demandant l'arrestation d'une personne pour « divulgation de secrets d'État ». Alors qu'il faisait partie des forces armées du pays, l'intéressé s'est emparé de clés de chiffrement et de déchiffrement et a tenté de les vendre à des éléments étrangers. Il a été conclu que cette affaire était purement politique au sens de l'article 3. Le fait que l'intéressé ait demandé une rétribution n'a pas eu d'incidence sur la nature politique de l'affaire dans la mesure où des infractions telles que la trahison et l'espionnage sont souvent commises dans un but pécuniaire. Les informations n'ont donc pas été enregistrées.

Cas N° 4 : Transmission par un B.C.N. d'une demande de notice rouge. L'homme faisant l'objet de la demande était soupçonné de s'être livré à des activités d'espionnage. Cet ancien haut fonctionnaire avait divulgué des informations classifiées risquant de porter atteinte à la sûreté du pays et à ses relations internationales. Il avait ensuite quitté le pays en utilisant un faux passeport que lui avait procuré un fonctionnaire d'un autre pays. Il a été conclu que cette affaire était purement politique et tombait donc sous le coup de l'article 3. La notice rouge n'a par conséquent pas été publiée.

Cas N° 5 : Transmission par un B.C.N. d'une demande de notice rouge. L'intéressé était accusé d'espionnage. D'après l'exposé des faits, l'homme, ressortissant d'un autre pays, était soupçonné d'avoir divulgué des secrets d'État concernant le pays requérant, ainsi que des informations

confidentielles sur les organisations internationales dont ce pays est membre. Il a été conclu que les éléments fournis étaient de nature purement politique, l'affaire entrant de ce fait dans le champ d'application de l'article 3. La notice rouge n'a donc pas été publiée.

3.5 INFRACTIONS COMMISES DANS LE CONTEXTE D'UNE PRISE DE POUVOIR INCONSTITUTIONNELLE

La question à se poser : Peut-on traiter des informations concernant des infractions commises dans le contexte d'une prise de pouvoir inconstitutionnelle ?

Contexte

Une prise de pouvoir inconstitutionnelle n'est généralement pas considérée comme légitime, pas plus qu'un gouvernement de facto quel qu'il soit dont l'existence résulterait d'une telle prise de pouvoir. Une prise de pouvoir inconstitutionnelle est notamment contraire aux principes des droits de l'homme reconnus sur le plan international. Ainsi, par exemple, l'article 21(3) de la Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que « *la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement [...]* »[33]. En cas de prise de pouvoir inconstitutionnelle, certaines mesures peuvent donc être prises à l'encontre du pays concerné et du gouvernement de facto mis en place à cette occasion, et des poursuites pénales peuvent également être engagées contre les individus impliqués dans de tels actes.[34]

Dans le contexte du traitement d'informations par le canal d'INTERPOL, l'intervention de l'Organisation dans des affaires liées à une prise de pouvoir inconstitutionnelle pose le problème de la conformité avec l'article 3 du Statut d'INTERPOL.[35] Premièrement, les infractions qui seraient commises dans de telles circonstances revêtiraient nécessairement des aspects politiques (voire militaires). Deuxièmement, le canal de l'Organisation pourrait être utilisé de manière abusive à des fins de persécution. Troisièmement, le traitement d'informations pourrait conduire à une ingérence non souhaitée de l'Organisation dans la politique intérieure du pays concerné ou dans ses relations avec d'autres pays.

Pour les raisons énoncées ci-dessus, la pratique d'INTERPOL consiste généralement à interdire l'utilisation du canal de l'Organisation pour la diffusion de demandes de coopération policière concernant des actes commis dans un contexte de prise de pouvoir inconstitutionnelle. Il peut notamment s'agir de demandes concernant des personnes dans les cas suivants :

Hypothèse A : Personnes liées au gouvernement chassé du pouvoir. Par exemple, des membres d'un gouvernement en exil recherchés par le gouvernement de facto à la suite de sa prise de pouvoir inconstitutionnelle.

---

33 La plupart des instruments régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme contiennent des dispositions similaires, notamment le PIDCP (article 25) et la CEDH (protocole N° 1, article 3).

34 Voir, par exemple, l'article 25(5) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance : « Les auteurs de changement anticonstitutionnel de gouvernement peuvent être traduits devant la juridiction compétente de l'Union. » L'article 23 de la Charte définit un « changement anticonstitutionnel de gouvernement » comme suit :

1. Tout putsch ou coup d'État contre un gouvernement démocratiquement élu.
2. Toute intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement démocratiquement élu.
3. Toute intervention de groupes dissidents armés ou de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement démocratiquement élu.
4. Tout refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti ou au candidat vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières.
5. Tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique.

35 Il est à noter que les cas de prise de pouvoir inconstitutionnelle posent certains problèmes en dehors du champ d'application de l'article 3 – quel gouvernement, par exemple, doit être considéré comme autorisé en vue d'une participation aux activités d'INTERPOL ? Toutefois, la présente note portera uniquement sur l'application de l'article 3 dans de telles situations, dans le contexte du traitement d'informations.

Hypothèse B : Personnes impliquées dans une tentative de prise de pouvoir inconstitutionnelle avortée recherchées pour leur participation à ladite tentative par le gouvernement qu'elles tentaient de renverser.

Hypothèse C : Membres du gouvernement de facto, après le retour du gouvernement précédent.

Hypothèse D : Personnes impliquées dans une tentative de prise de pouvoir inconstitutionnelle avortée – un pays tiers cherchant à traiter des informations concernant leur participation à la tentative de coup d'état.

Pratique actuelle

Compte tenu des risques pour l'Organisation et des problèmes évoqués en rapport avec l'article 3, les hypothèses ci-dessus aboutiront généralement au même résultat, à savoir l'application de l'article 3. En effet, les demandes concernant des personnes impliquées dans les situations décrites ci-dessus seront fréquemment considérées comme ayant un caractère purement politique dans la mesure où elles sont liées à des infractions contre la sûreté intérieure et extérieure de l'État.[36] Ces demandes peuvent être utilisées à des fins de persécution politique à l'encontre des personnes concernées (par ex. : un président chassé du pouvoir) ou risquent de compromettre la neutralité politique de l'Organisation.

Cela dit, conformément aux règles et à la pratique d'INTERPOL, toutes les demandes doivent être examinées au cas par cas afin de déterminer s'il existe des éléments relevant du droit commun et, si tel est le cas, s'il y a une prédominance du droit commun dans l'affaire en question. En particulier, si les actes des individus concernés ont causé un préjudice à d'autres personnes ou à des biens, il conviendra d'examiner l'affaire en appliquant le principe de la prédominance.

Exemples

Hypothèse A

Cas N° 1 :

Un B.C.N. a envoyé une diffusion et une demande de notice rouge concernant l'ancien président du pays, chassé du pouvoir par un coup d'État militaire. La demande a été transmise immédiatement après le coup d'État et reposait sur des accusations d'abus d'autorité, d'usurpation de fonctions publiques, d'atteintes au système de gouvernement et de trahison.

Le Bureau des Affaires juridiques (OLA) a conclu que : 1) Les « atteintes au système de gouvernement » concernaient l'ordre constitutionnel du pays, étaient directement liées à la fonction de président, n'avaient une incidence que sur l'intérêt public, et étaient par conséquent des actes officiels du président ; 2) La trahison est une infraction à caractère purement politique au regard de la réglementation d'INTERPOL et du droit international de l'extradition ; et 3) Le contexte général de l'affaire – à savoir les troubles civils provoqués dans le pays par le coup d'État et le caractère politique inhérent à l'intervention de la communauté internationale (notamment des Nations Unies) – était susceptible de compromettre l'indépendance et la neutralité d'INTERPOL. La notice rouge n'a pas été publiée et les informations n'ont pas été enregistrées.

Hypothèse B

Cas N° 1 :

Un B.C.N. a envoyé une demande d'assistance au Secrétariat général afin d'obtenir des informations sur six individus accusés d'avoir participé à un complot en vue d'un coup d'État ainsi

[36] Voir la résolution AGN/53/RES/7 (1984). Voir également la partie consacrée aux infractions concernant la sûreté de l'État.

que sur l'événement lui-même. Il a été conclu que, dans la mesure où les faits présumés portaient sur la planification d'un coup d'État et où le B.C.N. considérait que les individus en question préparaient un coup d'État, cette affaire était manifestement de nature politique. Par conséquent, il a été conclu que cette demande entrait dans le champ d'application de l'article 3 et l'assistance a été refusée.

Cas N° 2 :

Des demandes de notices rouges ont été reçues concernant cinq individus « impliqués dans une entreprise de destruction de la sûreté et de la stabilité de l'État ». Des informations obtenues auprès de sources publiques ont révélé que ces affaires semblaient être liées à une tentative de coup d'État. D'autres demandes similaires ont par la suite été formulées. Il a été établi que les faits correspondaient à une tentative de coup d'État sans qu'aucune accusation précise n'ait été portée au sujet d'actes commis contre la vie ou la liberté des personnes ou contre les biens, et que le B.C.N. considérait que les individus recherchés avaient participé à la préparation d'un coup d'État. Il a donc été conclu que l'infraction présumée était de nature politique et que, de ce fait, la demande de coopération n'était pas compatible avec l'article 3.

Cas N° 3 :

Un B.C.N. a envoyé des diffusions concernant trois individus accusés d'avoir commis des infractions contre l'ordre constitutionnel et l'existence de l'État concerné en attaquant le Parlement national. Des informations obtenues auprès de sources publiques ont permis de confirmer que ces diffusions concernaient une tentative de coup d'État. Il a été établi que les faits présumés n'avaient donné lieu à aucune accusation d'atteinte aux biens ni à la vie ou à la liberté des personnes, et qu'ils concernaient en fait exclusivement une attaque contre l'ordre constitutionnel de l'État. Pour cette raison, il a été conclu que ces diffusions concernaient une attaque à caractère politique et que, de ce fait, l'affaire entrait dans le champ d'application de l'article 3.

Cas N° 4 :

Un B.C.N. a envoyé une diffusion concernant un individu accusé d'avoir dissimulé des informations sur un complot en vue d'un coup d'État. Le sujet était recherché pour « implication dans le renversement de la formation constitutionnelle » et était accusé d'avoir commis une infraction en ayant eu connaissance de la préparation de ce renversement, en ayant activement dissimulé ces informations et en n'ayant pas prévenu les services chargés de l'application de la loi. Il a été conclu que les faits présentés par le B.C.N. et le mandat d'arrêt qui s'y rapportait ne faisaient état d'aucune accusation d'atteinte aux biens ni à la vie ou à la liberté des personnes et que, par conséquent, rien n'indiquait que le sujet était accusé d'une infraction de droit commun. Cette infraction avait donc un caractère purement politique, et il a été estimé que la diffusion constituait une violation de l'article 3.

Hypothèse C

Cas N° 1 :

Une diffusion concernant 32 individus accusés de meurtre et de révolte armée a été envoyée. Parmi les personnes visées, certaines étaient des militants, mais la liste faisait également apparaître le nom de l'ancien chef du gouvernement de facto qui s'était emparé du pouvoir à la suite du coup d'État. Il a été conclu, en particulier du fait de la présence d'un ancien chef d'État parmi les personnes accusées, que cette affaire avait a priori un caractère politique et militaire et, de ce fait, qu'elle entrait dans le champ d'application de l'article 3.

Cas N° 2 :

Un B.C.N. a envoyé une diffusion reposant sur des accusations comportant des éléments tant politiques que non politiques. La personne concernée était recherchée pour « prise de pouvoir illégale au moyen d'une attaque armée », ce qui semblait correspondre à un coup d'État. L'exposé des faits indiquait par ailleurs que le Premier ministre de l'époque était impliqué dans l'affaire –

qu'il avait « falsifié des déclarations et des lois » – sans donner plus de détails sur sa participation. Toutefois, le mandat d'arrêt faisait état de la « création d'une formation ou de groupes armés illicites » et de la « fabrication, la falsification, la vente, l'acquisition ou l'utilisation illégale de documents, de tampons, de cachets ou de blancs-seings officiels ». Il a été conclu, dans la mesure où le B.C.N. n'avait pas mentionné de faits susceptibles de constituer une infraction contre des personnes ou des biens, et où l'accusation principale était « prise de pouvoir illégale au moyen d'une attaque armée », que l'affaire présentait un caractère politique prédominant.

Hypothèse D :

Cas N° 1 :

Un B.C.N. a envoyé au Secrétariat général un message concernant un individu accusé d'avoir « participé activement à une tentative de coup d'État » dans un autre pays afin de savoir « s'il [était] recherché par INTERPOL ». Il a été conclu que, dans la mesure où les faits concernaient exclusivement un coup d'État, cette demande entrait manifestement dans le champ d'application de l'article 3 de par son caractère politique.

Cas N° 2 :

Un B.C.N. (A) a envoyé une demande d'entraide judiciaire à un autre B.C.N. (B), avec copie au Secrétariat général. Cette demande concernait une personne ayant subi, dans le pays A, un interrogatoire relatif à des accusations de tentative de coup d'État contre le président du pays B cinq ans auparavant. En analysant cette demande, il a été constaté que les autorités judiciaires du pays A, qui était compétent du fait de la nationalité de l'intéressé, avaient examiné les faits et avaient établi qu'il s'agissait d'infractions de droit commun, demandant l'arrestation de l'individu pour des actes relevant de la criminalité organisée au regard du Code pénal du pays A. En outre, les éléments contenus dans la demande d'assistance, à savoir la nature de l'enquête menée dans le pays B et les informations sur l'individu concerné en rapport avec le pays C, semblaient confirmer l'intention foncièrement criminelle retenue dans les accusations à l'encontre de l'intéressé. Ces faits ont permis de conclure que les éléments de droit commun étaient prédominants et que l'utilisation du canal d'INTERPOL dans le cadre de cette demande d'entraide judiciaire n'entrait pas dans le champ d'application de l'article 3 et était de ce fait possible.

3.6 APPARTENANCE À UNE ORGANISATION TERRORISTE

La question à se poser : Peut-on traiter des informations concernant une personne au seul motif qu'elle serait membre d'une organisation terroriste ?

Contexte

Dans le passé, cette infraction était considérée comme tombant sous le coup de l'article 3 en vertu de la résolution AGN/53/RES/7 de 1984 mais après les événements du 11 septembre 2001, certains pays membres ont commencé à reconsidérer leur position. Dans cet esprit, le Secrétaire Général a indiqué, dans une circulaire en date du 17 mars 2004, qu'une solution avait été trouvée dans le cadre de l'article 3 pour permettre le traitement d'informations dans ce type de cas, sous réserve que certaines conditions soient remplies. En 2004, le Comité exécutif a approuvé le changement relatif à l'application de la résolution AGN/53/RES/7 dans ces cas (cf. document CE-2004-1-DOC-13), et la nouvelle approche permettant la coopération dans certaines conditions a été approuvée par l'Assemblée générale (résolution AG-2004-RES-18).

Il est à noter que les termes « terroriste » et « terrorisme » pâtissent d'une absence de définition en droit international et que des inquiétudes ont été exprimées (y compris par les mécanismes mis en place par les Nations Unies en matière de droits de l'homme) quant à leur utilisation, avec des motivations politiques, pour qualifier abusivement certains actes et organisations. Conformément au droit international, on pourra donc se reporter à cet égard aux diverses conventions

internationales relatives à la lutte contre le terrorisme, lesquelles peuvent être considérées dans leur ensemble comme constituant – dans une certaine mesure – une définition de l'infraction en question.

Pratique actuelle

Conformément à la pratique qui s'est mise en place et a été entérinée en 2004 par la résolution ci-dessus mentionnée, la source des informations doit présenter des éléments démontrant :

1) **La nature terroriste de l'organisation :** il s'agit ici de mettre en évidence la participation de l'organisation concernée à des actes de terrorisme.

   N.B. :

   1. Le fait que le Secrétariat général estime cette condition remplie ne saurait être considéré comme constituant l'avis juridique d'INTERPOL selon lequel une organisation donnée est effectivement une organisation terroriste.
   2. Conformément au document CE-2004-1-DOC-13, aucune autre preuve n'est exigée si ce groupe est inscrit sur une liste publiée par une entité internationale reconnue telle que les Nations Unies. Une liste établie par une organisation régionale telle que l'Union européenne peut être prise en considération, mais il sera également tenu compte des autres informations disponibles.
   3. Afin de déterminer la nature « terroriste » d'une organisation, une pratique interne s'est mise en place selon laquelle le Bureau des Affaires juridiques (OLA) peut consulter la Sous-direction Sûreté publique et terrorisme (EDPS/SCA/PST) lorsque la source n'a pas fourni suffisamment d'informations.

2) **La participation concrète et effective de la personne au sein de ladite organisation :** il est exigé de la source qu'elle présente des faits démontrant que cette participation va au-delà d'un simple soutien général des buts politiques de l'organisation terroriste. Quelques exemples de « participation concrète et effective » : recrutement de personnes pour les activités de l'organisation ; entraînement dans des camps terroristes ; hébergement de personnes impliquées dans des activités terroristes ; diffusion de documents promouvant les activités terroristes de l'organisation.

Exemples

Lien concret et effectif

Des notices rouges ont été publiées dans ces différents cas car suffisamment d'informations avaient été fournies démontrant le lien concret et effectif des personnes concernées avec une organisation terroriste reconnue comme telle :

Cas N° 1 : Hébergement de membres de l'organisation terroriste et planification de réunions.

Cas N° 2 : Formation reçue par la personne ; rôle joué au sein de l'organisation ; dates, lieux et noms des victimes des attentats perpétrés selon ses instructions.

Cas N° 3 : Distribution de publications contenant des instructions précises données par le comité central de l'organisation aux membres de celle-ci.

Absence de lien concret et effectif

La publication d'une notice rouge a été refusée car les seuls faits présentés indiquaient que la personne était recherchée pour élaboration et distribution de dépliants contenant le slogan de l'organisation terroriste. Il a été considéré que les éléments fournis étaient insuffisants pour démontrer un « lien concret et effectif » entre la personne et l'organisation.

3.7 LES AFFAIRES D'EMBARGO/DE SANCTIONS

La question à se poser : Peut-on traiter des informations sur une infraction relative à la violation d'une loi d'embargo ?

Contexte

L'embargo est une interdiction d'échanges commerciaux avec un pays donné concernant tous les produits ou seulement certains. Pour les besoins de l'analyse sous l'angle de l'article 3, on distinguera deux types d'embargos : 1) **Embargo/sanctions des Nations Unies** : embargo imposé par un pays en application d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies publiée en vertu du chapitre VII de la Charte de cette organisation ; 2) **Autre embargo/Autres sanctions international(es)/régional(es)/unilatéral(es)** : embargo imposé par un pays en application d'une décision prise par d'autres organisations internationales (par exemple l'Union européenne), ou de manière unilatérale par ce même pays.

Pratique actuelle

1) **Embargo/sanctions des Nations Unies :** Un embargo des Nations Unies représente la position prise par la communauté internationale en ce qui concerne les échanges commerciaux avec un pays donné. À ce titre, il ne s'agira généralement pas d'une infraction de nature politique relevant de l'article 3[37]. La coopération accrue entre INTERPOL et les Comités des sanctions des Nations Unies[38] est conforme à cette conclusion.

   Chaque affaire doit cependant être examinée individuellement afin de s'assurer que l'application faite au niveau national de la résolution du Conseil de sécurité et la demande elle-même sont conformes à la réglementation d'INTERPOL.

2) **Autres embargos :** À la différence de ceux des Nations Unies, ils peuvent être fondés sur des motifs politiques propres aux pays qui les ont déclarés : par exemple, un embargo peut être imposé à un pays à titre de représailles.

Chaque affaire requiert donc un examen spécifique, en analysant la prédominance en deux étapes :

Étape 1 : Il s'agit de déterminer l'objectif principal de l'infraction pénale : visait-elle à protéger l'État en général, son système politique ou ses autorités, ou à servir d'autres intérêts du public ou de la société (par exemple la protection de l'environnement), ou encore à éviter à des personnes privées de subir un préjudice ? Dans le dernier cas, l'affaire ne tombera généralement pas sous le coup de l'article 3 et il ne sera pas nécessaire de procéder à la deuxième étape de l'analyse.

Étape 2 : Si l'objectif principal de l'infraction pénale paraît être politique, la position prise par la communauté internationale sur la question est analysée afin de déterminer si, malgré la nature apparemment politique de l'infraction, celle-ci ne serait pas exclue du champ d'application de l'article 3. Par exemple, dans le cas des armes et des biens/de la technologie à double usage, divers instruments internationaux ainsi que la pratique des États témoignent de ce que les pays membres d'INTERPOL se sont engagés à lutter de manière effective contre le commerce illicite de ces produits. Cet engagement traduit la position selon laquelle le commerce illicite de ces produits

---

37 Le rapport final du Groupe de travail sur les questions relatives à l'article 3 du Statut d'INTERPOL (CE-2005-2-DOC-22) indique explicitement les actes relevant des résolutions publiées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et automatiquement exclus de l'examen sous l'angle de l'article 3.

38 Voir les résolutions AG-2005-RES-05, AG-2006-RES-22 et AG-2009-RES-15 adoptées par l'Assemblée générale d'INTERPOL.

est considéré comme une infraction grave de droit commun, indépendamment de l'existence d'objectifs politiques.

Exemple

Violation d'un embargo unilatéral

Une notice rouge a été publiée concernant une personne recherchée pour association de malfaiteurs au préjudice de l'État, se livrant à l'exportation et tentant d'exporter des marchandises soumises à réglementation du pays imposant l'embargo vers le pays faisant l'objet de l'embargo sans avoir obtenu au préalable les autorisations requises du gouvernement du premier pays. Il a été conclu que malgré les éléments politiques que comportait l'affaire, celle-ci était à prédominance de droit commun, la menace que fait peser le transfert illicite d'armes et de biens/de technologie à double usage ayant été reconnue par la communauté internationale, laquelle considère ces violations de mesures d'embargo comme des infractions de droit commun quelle qu'en soit la motivation politique.

3.8 INFRACTIONS ÉLECTORALES

La question à se poser : Peut-on traiter des informations relatives à des infractions commises dans le cadre d'élections nationales ou locales ?

Contexte

Pour les besoins de l'analyse sous l'angle de l'article 3, le terme « **infractions électorales** » désigne des infractions commises en vue d'exercer, directement ou indirectement, une influence sur le résultat d'élections nationales ou locales. Ce type d'infractions comporte donc fréquemment des éléments politiques nécessitant une analyse juridique sous l'angle de l'article 3. On peut considérer à cet effet qu'il existe deux catégories d'infractions électorales : 1) les infractions électorales « **mixtes** » correspondant aux situations dans lesquelles une infraction de droit commun a été commise dans le cadre d'élections, et 2) les « **infractions purement électorales** », qui ne comportent aucun élément caractéristique du droit commun.

Pratique actuelle

1) Les **infractions électorales mixtes** sont en fait des infractions à caractère relatif. Il faut par conséquent procéder à une analyse en appliquant le critère de la prédominance. Par exemple, lorsqu'une personne a participé à la perpétration d'un meurtre dans le but de fomenter des troubles pendant les élections, cette analyse amènera à conclure sans ambiguïté que l'affaire est à prédominance de droit commun.

2) L'analyse des **infractions purement électorales** peut se révéler plus complexe. On peut citer comme exemple de ce type d'infractions la destruction intentionnelle de bulletins de vote valides dans le but de favoriser un candidat donné.

Il n'en reste pas moins qu'en rendant ce type de comportement passible de sanctions, le but premier est de protéger certains droits individuels, à savoir le droit de vote et celui d'être élu dans le cadre d'une consultation sincère. Il en découle qu'une violation de ces droits doit être considérée a priori comme une infraction de droit commun plutôt que comme une infraction au préjudice de l'État en général, des autorités nationales ou de l'organisation constitutionnelle. Ce raisonnement se voit confirmé par le fait que le droit de l'extradition ne considère pas les infractions électorales comme des infractions purement politiques. Il est également à noter que l'importance d'élections honnêtes est explicitement mentionnée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme [article 21 (3)], ce qui justifie l'intervention d'INTERPOL dans de telles affaires, en application de l'article 2 (1) de son Statut.

Par conséquent, en règle générale, la nature des infractions électorales n'entraîne pas l'application de l'article 3, conclusion qui n'exclut cependant pas la nécessité d'examiner ces affaires sous l'angle de l'article 3 et de la Déclaration universelle des droits de l'homme, en particulier dans les cas suivants : 1) Lorsque la neutralité d'INTERPOL peut être remise en cause ; 2) Lorsque l'infraction présumée a été commise dans le cadre d'une action légitime de protestation contre l'État ayant causé relativement peu de dommages aux biens ou de préjudices aux personnes ; 3) Lorsqu'il existe un doute quant à une possible utilisation abusive du canal d'INTERPOL pour persécuter des opposants politiques, pour peser de façon illégitime sur le déroulement d'une consultation électorale ou pour manipuler les résultats d'une telle consultation.

Exemples

Infractions électorales mixtes

Cas N° 1 : Des diffusions ont été transmises concernant des personnes recherchées pour actes de vandalisme pendant des élections. D'après les faits présentés, la première des personnes concernées se trouvait avec d'autres qui ont blessé trois journalistes dans l'intention de les empêcher de pénétrer dans un bureau de vote. Les deux autres personnes concernées se trouvaient avec d'autres qui, « dans le but d'entraver le déroulement de la campagne électorale », ont proféré des obscénités, porté à des militants d'un autre parti politique « des coups de pied et de poing en différentes parties du corps » et détruit une tente électorale. Il a été conclu que les informations relatives à ces infractions devaient être maintenues dans la base de données car dans le cadre de la consultation électorale en cours, on ne pouvait pas dire que les personnes concernées n'auraient pas pu atteindre leurs objectifs politiques par des moyens non violents ; les infractions de droit commun que sont les coups et blessures et la destruction de biens étaient donc disproportionnées par rapport aux objectifs politiques des personnes concernées. En outre, les actes de vandalisme portent atteinte au droit d'autrui de participer à des élections libres et exemptes d'irrégularités.

Cas N° 2 : Une diffusion a été transmise concernant une personne recherchée pour « collusion avec une organisation de type mafieux ». D'après l'exposé des faits, il s'agissait d'un personnage politique national qui s'était entendu avec une organisation de ce type pour s'assurer des voix lors d'élections politiques et dans d'autres buts. Il a été conclu que les informations pouvaient être enregistrées sur la base de l'analyse faite ci-dessus des infractions électorales et dans la mesure où le lien entre la personne et l'organisation mafieuse démontrait le caractère de droit commun de l'infraction. Le fait que la personne soit un ancien personnage politique ne change pas cette conclusion eu égard à la résolution de 1994 de l'Assemblée générale. [Voir également la partie du présent document relative aux infractions commises par d'anciens personnages politiques].

Infractions purement électorales

Cas N° 1 : Une notice rouge a été publiée concernant une personne recherchée pour fraude électorale, extorsion et abus de l'autorité conférée par sa fonction politique. D'après les faits présentés, la veille d'une élection présidentielle, l'intéressé aurait donné à des responsables locaux et à leurs subordonnés la consigne de voter pour un certain candidat. Il a été conclu que l'acte illicite allégué avait une motivation politique mais avait été commis par l'intéressé à titre privé. En outre, malgré les éléments politiques qu'elle comporte, une fraude électorale est considérée comme une infraction de droit commun par la majorité des pays membres d'INTERPOL.

Cas N° 2 : Une notice rouge a été publiée concernant une personne recherchée notamment pour avoir empêché ses subordonnés de voter. Il a été conclu que la notice rouge pouvait être publiée en application des principes dégagés par l'analyse des infractions électorales présentée ci-dessus (cf. « Pratique actuelle »).

3.9 ÉMIGRATION ILLÉGALE

La question à se poser : Peut-on traiter des informations concernant une personne recherchée pour émigration illégale (par exemple, pour « sortie illicite du territoire ») ?

Contexte

Pour les besoins de l'analyse sous l'angle de l'article 3, trois hypothèses seront envisagées pour étudier l'infraction d'émigration illégale :

Hypothèse A : C'est la seule infraction commise par la personne.

Hypothèse B : C'est l'une des infractions commises de façon distincte par la personne.

Hypothèse C : L'infraction a été commise en relation avec d'autres infractions.

Pratique actuelle

Hypothèse A (émigration illégale uniquement) : En général, le traitement d'informations n'est pas autorisé : bien que cela ne soit pas expressément mentionné dans les résolutions de l'Assemblée générale, l'Organisation a invariablement considéré l'émigration illégale comme une infraction purement politique car elle ne comporte aucun élément de droit commun. D'après certains récits, l'article 3 aurait pour origine une affaire dans laquelle le canal d'INTERPOL aurait été utilisé pour poursuivre des personnes accusées d'émigration illégale.

Or, dans « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme » invoqué par l'article 2 (1) du Statut de l'Organisation, il convient également de respecter le droit qu'a toute personne « de quitter tout pays » [article 13 (2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme][39], en ayant à l'esprit qu'il ne s'agit pas d'un droit absolu et qu'il peut être soumis à certaines restrictions.

Hypothèse B (émigration illégale commise de façon distincte par la personne) : Après avoir examiné les faits et conclu que l'infraction d'émigration illégale n'est pas liée à d'autres infractions, l'analyse exposée dans le cadre de l'hypothèse A s'applique à l'infraction d'émigration illégale alors que les autres infractions seront analysées séparément. [Voir la partie « Chefs d'accusation distincts »].

Hypothèse C (émigration illégale liée à d'autres infractions) : Si une infraction de droit commun est commise aux fins de l'infraction d'émigration illégale ou en relation avec elle, l'examen séparé des faits reprochés n'est pas possible. Dans ces cas, la prédominance doit être évaluée de la même manière que dans le cas des infractions à caractère relatif, c'est-à-dire en examinant des facteurs tels que la gravité de l'autre ou des autres infractions commises.

Exemples

Émigration illégale commise de façon distincte par la personne (hypothèse B)

Cas N° 1 : Deux notices rouges ont été demandées pour « détournement de fonds », « enrichissement illicite » et « émigration illégale ». Il a été conclu que la dernière infraction n'avait pas de relation avec les autres. Il a donc été décidé de publier les deux notices rouges, mais uniquement pour les deux premières infractions, qui relèvent du droit commun (cf. « Chefs d'accusation distincts »). Une explication de la décision du Secrétariat général a été ajoutée à chaque notice dans la partie « Renseignements complémentaires ».

---

[39] Voir également l'article 5 du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, aux termes duquel les migrants ne deviennent pas passibles de poursuites pénales en vertu du Protocole.

Cas N° 2 : Une diffusion a été transmise pour « sortie illicite du territoire ». Le Bureau des Affaires juridiques a recherché l'existence d'éventuels éléments de droit commun associés. Le B.C.N. a indiqué que la personne concernée avait également été condamnée pour inexécution d'obligations dans le cadre d'un contrat commercial. Il a été conclu que ces informations ne devaient pas être enregistrées car l'infraction de droit commun associée n'entrait pas dans le champ d'application de l'article 2 du Statut de l'Organisation.

Cas N° 3 : Une notice rouge concernant une personne a été publiée pour les seules infractions de tromperie, d'escroquerie, de fraude et d'exercice de la voyance, considérées comme relevant du droit commun. Aucune information n'a été publiée relativement à l'infraction d'émigration illégale, considérée comme une infraction purement politique. Une mention a été ajoutée à la notice, indiquant que l'infraction d'émigration illégale n'avait pas été enregistrée.

Émigration illégale liée à d'autres infractions (hypothèse C)

Cas N° 1 : Deux notices rouges n'ont pas été publiées au motif que l'infraction d'émigration illégale invoquée est purement politique et que celle d'« usurpation d'identité et incitation à commettre une infraction » a été commise aux fins de la première infraction et pour en faciliter la perpétration. Après avoir appliqué le critère de la prédominance, le Bureau des Affaires juridiques a conclu que l'affaire était à prédominance politique et que l'infraction d'« usurpation d'identité et d'incitation à commettre une infraction » ne faisait pas pencher la balance en faveur de la publication de la notice car elle n'est pas considérée comme une infraction grave (ni dommages aux biens ni préjudice aux personnes).

Cas N° 2 : Une notice rouge a été publiée pour « appartenance à une organisation illégale », « franchissement illégal des frontières de l'État » et « mercenariat ». Il a été conclu que l'infraction de « franchissement illégal des frontières de l'État » avait été commise en relation avec des activités terroristes et de mercenariat pour le compte de groupes terroristes et dans le but de se livrer à de telles activités. Les activités terroristes et de mercenariat étant considérées comme des infractions graves par la communauté internationales, il a été décidé de publier la notice.

3.10 ASPECTS MILITAIRES

La question à se poser : Les informations peuvent-elles être traitées lorsque les affaires en question comportent des aspects militaires ?

Contexte

L'article 3 du Statut d'INTERPOL interdit à l'Organisation toute activité ou intervention dans les questions ou affaires présentant un caractère militaire. Il en résulte que lorsqu'une affaire comporte des aspects militaires, une analyse au cas par cas sera nécessaire.

Les hypothèses suivantes peuvent se présenter :

Hypothèse A : Infractions à caractère purement militaire

Hypothèse B : Intervention d'un tribunal militaire

Hypothèse C : Infractions de droit commun commises dans un contexte militaire, ou traitement d'informations comportant des éléments militaires :

Hypothèse D : Actes commis au cours d'un conflit armé

Hypothèse E : Infractions internationales comportant des aspects militaires.

Pratique actuelle

Hypothèse A (Infractions à caractère purement militaire) : Conformément au droit international de l'extradition, l'Organisation a toujours considéré que le traitement d'informations ne devait pas être autorisé en cas d'infractions à caractère purement militaire, à savoir concernant les actes sanctionnés par le droit militaire qui ne constituent pas : 1) une infraction de droit commun ; ou 2) une violation des lois de la guerre[40]. Exemples typiques de tels actes : la désertion et l'insoumission.

Hypothèse B (Intervention d'un tribunal militaire) : L'intervention d'un tel tribunal n'appelle pas automatiquement l'application de l'article 3. C'est généralement la *nature* et le *contexte* de l'infraction qui en déterminent le caractère militaire. Afin d'établir les implications de l'intervention d'un tribunal militaire dans une affaire donnée, le Secrétariat général demande à la source des informations d'indiquer les raisons pour lesquelles le juge/tribunal en question a été saisi. Lorsque ressort de la nature ou du contexte de l'infraction une prédominance, dans l'affaire, des éléments de droit commun, le Secrétariat général publie la notice et enregistre les informations dans ses bases de données[41].

Hypothèse C (Infractions de droit commun commises dans un contexte militaire) : La pratique d'INTERPOL consiste à suivre le droit international de l'extradition, qui exclut l'exception de l'infraction militaire lorsque les actes incriminés constituent une infraction de droit commun dans l'État requérant. Ainsi, lorsqu'une infraction de droit commun a été commise dans un contexte militaire (par exemple lorsqu'un soldat tue un autre soldat en temps de paix), le traitement d'informations est généralement autorisé.

Une demande de publication de notice jaune concernant du personnel militaire constituerait un exemple d'information non liée à une infraction de droit commun mais comportant néanmoins des éléments militaires. Bien que la profession d'une personne ne constitue pas un critère décisif en vue de la publication d'une notice jaune, il est nécessaire d'évaluer la conformité d'une telle demande avec l'article 3. Les aspects suivants, en particulier, doivent être pris en considération :

1. La disparition de la personne était-elle liée à un conflit armé ou à une opération militaire ?
2. Si cette personne est retrouvée, son extradition sera-t-elle demandée en raison d'une infraction à caractère politique ou militaire en rapport avec ses fonctions dans l'armée (espionnage ou désertion, par exemple) ?

Une réponse positive à l'une de ces questions impliquerait probablement une violation de l'article 3.

Hypothèse D (Actes commis au cours d'un conflit armé) : Généralement, les informations concernant des actes commis au cours d'un conflit armé, sauf si ceux-ci sont liés à des infractions internationales (cf. hypothèse E ci-après), ne peuvent pas être traitées par le canal d'INTERPOL. Tout d'abord, si rien n'indique qu'ils ont été commis en violation des lois de la guerre, ces actes ne constituent pas nécessairement des infractions et en cela, sortent du champ d'action d'INTERPOL (cf. article 2 du Statut). Par exemple, le fait qu'un soldat d'une partie à un conflit tue un soldat ennemi au cours d'une bataille et conformément aux lois de la guerre ne constitue pas une infraction pénale. Par ailleurs, même si le pays requérant tient ces actes pour des infractions pénales, ceux-ci sont généralement considérés comme ayant été commis contre la sécurité extérieure ou intérieure de l'État, et donc comme entrant dans le champ d'application de l'article 3.

---

40 Voir M. Cherif Bassiouni, *International Extradition: United States Law and Practice* (5ème édition), p. 676.

41 Comme dans toutes les procédures de traitement d'informations, toutefois, des doutes peuvent se faire jour quant à la conformité à d'autres règles de la publication et de l'enregistrement de ces informations. Par exemple, les décisions rendues par les Cours de sûreté de l'État peuvent nécessiter un contrôle de conformité avec « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme » (article 2 (1) du Statut) ainsi qu'avec les principes régissant l'extradition tels que les conditions dans lesquelles une personne ne bénéficierait pas des garanties minimales dans le cadre d'une procédure pénale (article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques).

Hypothèse E (Infractions internationales comportant des aspects militaires) : Le rapport d'Assemblée générale AGN/63/RAP/13, approuvé par la résolution AGN/63/RES/9, a permis la coopération dans des affaires d'infractions internationales graves (génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre). Ce rapport, toutefois, requiert l'application du critère de la prédominance lors de l'examen de chaque infraction. Il indique en outre que l'enrôlement par la contrainte de prisonniers ou de civils dans des forces armées ennemies peut être considéré comme une « infraction militaire par essence », ce qui peut rendre nécessaire un examen des requêtes sous les angles suivants :

- Les infractions internationales en question ne relèvent pas du droit militaire (contrairement à la désertion, par exemple) mais du droit international humanitaire.
- Ces infractions internationales sont considérées comme pouvant donner lieu à extradition[42].
- L'important développement du droit pénal international depuis 1994 (avec par exemple la création de davantage de tribunaux internationaux), qui témoigne de la gravité attribuée à ces infractions par la communauté internationale.
- De la même façon, l'action accrue d'INTERPOL dans ce domaine, illustrée par les résolutions adoptées par l'Assemblée générale et les accords de coopération conclus depuis 1994[43].
- L'identité de la source des informations[44]. Par exemple, lorsque cette source est un tribunal international créé par le Conseil de sécurité des Nations Unies en vertu du Chapitre VII de la Charte de cette organisation (comme le TPIY ou le TPIR) ou un tribunal international agissant de même au nom de la communauté internationale (la CPI, sur saisine par le Conseil de sécurité, par exemple), il est difficile de se prévaloir du caractère politique ou militaire prédominant de l'affaire.
- La position exprimée par un Membre ou une entité internationale autorisée autre que la source des informations[45].

Exemples

Infraction à caractère purement militaire (hypothèse A)

Cas N° 1 : Un B.C.N. a envoyé un message sollicitant un complément d'information au sujet de personnes ayant refusé d'accomplir leur service militaire, ce qui constitue une infraction pénale dans le pays concerné. Le Secrétariat général a répondu que le refus d'accomplir le service militaire entrait dans le champ d'application de l'article 3 en raison de son caractère politique, militaire voire religieux (comme dans le cas de l'objection de conscience), qu'il soit ou non considéré comme une infraction dans le droit de ce pays. Le B.C.N. a donc été informé qu'il ne pouvait pas utiliser le canal d'INTERPOL pour obtenir des informations sur ces personnes.

---

42 De fait, et à l'instar de l'approche selon laquelle l'exception de l'infraction politique ne s'applique pas aux crimes de guerre, le Traité type d'extradition des Nations Unies exclut les crimes de guerre des infractions à caractère militaire pour lesquelles une personne ne peut être extradée – voir *Revised Manual on the Model Treaty on Extradition*, para. 49 ; voir aussi M. Cherif Bassiouni, *International Extradition: United States Law and Practice* (5ème édition), p. 676.

43 En particulier la résolution AG-2004-RES-16 (2004) sur l'accord de coopération avec la Cour pénale internationale, qui indique clairement dans son préambule que « les crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale relèvent également de la mission de l'Organisation telle qu'elle est définie par les articles 2 et 3 de son Statut ». Ainsi, en adoptant cette résolution, l'Assemblée générale a reconnu le statut particulier des infractions internationales et en réalité rejeté le raisonnement à la base du rapport de 1994.

44 Voir article 40 du Règlement d'application, aux termes duquel l'identité de la source des informations est l'un des aspects à prendre en compte aux fins de l'examen d'une affaire sous l'angle de l'article 3.

45 Voir article 40 du Règlement d'application du RTI. Cet élément peut devenir particulièrement pertinent lorsque les infractions concernées revêtent déjà des aspects politiques ou militaires (crimes de guerre, par exemple), et compte tenu de l'éventuel caractère sensible, du point de vue géopolitique, des demandes liées à des conflits armés.

Cas N° 2 : Demande de notice rouge concernant une personne – un soldat recherché pour « absence sans permission, vol et utilisation non autorisée d'un ordinateur ». Il a été conclu que l'absence sans permission appliquée à un membre des forces armées était par nature une infraction militaire. Le vol et l'utilisation non autorisée d'un ordinateur ont été considérés comme des infractions politiques dans la mesure où ils portaient sur des informations relatives à la sécurité nationale. Il a donc été conclu que les trois chefs d'accusation entraient dans le champ d'application de l'article 3, et la notice rouge n'a pas été publiée.

Cas N° 3 : Diffusion envoyée par un B.C.N. concernant une personne qui avait déserté en fabriquant de faux documents. Il a été conclu que le caractère prédominant de l'infraction était plus militaire que de droit commun dans la mesure où l'infraction de droit commun que constitue le faux n'avait pas occasionné de dommages corporels à des tiers ou d'important préjudice financier. En conséquence, les informations n'ont pas été enregistrées dans les bases de données d'INTERPOL.

Cas N° 4 : Diffusion envoyée par un B.C.N. L'intéressé était recherché pour désertion. Selon l'exposé des faits, il s'agissait d'un inspecteur de police qui avait « mensongèrement fait savoir qu'il était malade et quitté avec son arme de service le territoire du [pays] dans l'intention d'abandonner le service actif ». Bien que cette personne ait été un policier et non un militaire, le jugement concluait qu'elle remplissait « tous les critères de la désertion » en ne prenant pas son service, en déclarant fallacieusement être malade et en quittant le territoire en possession de biens qui lui avaient été confiés pour l'accomplissement de ses fonctions, dont son arme et des cartouches. Selon le juge, « parce que les fonctions d'inspecteur de police … sont nécessairement considérées comme des fonctions militaires lorsqu'il a omis de prendre dûment son service et quitté le territoire … cela correspond à de la désertion, et il a déserté avec l'arme de service qui lui avait été attribuée ». Il a par conséquent été conclu que l'infraction étant à caractère purement militaire, elle entrait dans le champ d'application de l'article 3, et que les informations ne pouvaient donc pas être enregistrées dans les bases de données d'INTERPOL.

Infraction à caractère purement militaire et intervention d'un tribunal militaire (hypothèses A et B)

Diffusion, ensuite remplacée par une demande de notice rouge, envoyée par un B.C.N. L'individu était recherché pour « vol avec violence, vol d'armes et désertion ». Le mandat d'arrêt était délivré par une cour martiale. Le B.C.N. a précisé que la cour martiale était intervenue parce que l'intéressé était un élève d'une école militaire et avait commis les faits en question, qui relevaient du droit commun, dans les locaux de l'établissement. Il a été conclu que les deux premiers chefs d'accusation entraient dans la catégorie des infractions de droit commun et procédaient d'un ensemble de faits différents de l'accusation de désertion, purement militaire. La notice rouge a donc été publiée pour les faits de vol avec violence et de vol d'armes. [Voir aussi la partie sur les chefs d'accusation distincts].

Infraction de droit commun commise dans un contexte militaire (hypothèse C)

Des informations concernant le meurtre d'un ancien responsable de la police militaire ont été envoyées par un B.C.N. OLA a été d'avis qu'alors que l'infraction consistant à s'en prendre à un militaire au cours d'un conflit armé puisse entrer dans le champ d'application de l'article 3, la situation en question n'était pas considérée par la communauté internationale comme un conflit armé. En outre, s'en prendre à un militaire n'est pas en soi de nature à empêcher cette affaire de figurer dans les bases de données en vertu de l'article 3 parce que le meurtre est considéré comme une infraction de droit commun. Les informations ont donc été enregistrées.

Demande de notice jaune pour une disparition au cours du service militaire (hypothèse C)

Un B.C.N. a demandé la publication d'une notice jaune pour un soldat de l'armée nationale qui avait disparu au cours de son service militaire. OLA a demandé au B.C.N. de préciser : 1) si cette

disparition était liée à un conflit armé ou à une opération militaire, et 2) si, en cas de découverte, l'extradition de cette personne serait demandée en raison d'une infraction à caractère politique ou militaire en rapport avec ses fonctions dans l'armée. Le B.C.N. a répondu que cet individu effectuait son service militaire obligatoire mais que sa disparition n'était pas liée à un conflit armé ni à une opération militaire et que, s'il était retrouvé vivant, aucune mesure ne serait prise à son encontre. Il a donc été conclu à l'absence de violation de l'article 3 et la notice jaune a été publiée.

Actes commis au cours d'un conflit armé (hypothèse D)

Cas N° 1 : Demandes de notice rouge envoyées par un B.C.N. concernant des personnes recherchées pour meurtre avec circonstances aggravantes. Dans le cadre d'une situation considérée au niveau international comme étant un conflit armé, elles ont tendu une embuscade à des soldats d'une armée ennemie et tué deux personnes. Rien ne prouve qu'il y ait eu violation des lois de la guerre ou qu'une infraction internationale ait été commise. En conséquence, les notices rouges n'ont pas été publiées et les informations n'ont pas été enregistrées.

Cas N° 2 : Des diffusions ont été envoyées par un B.C.N. au sujet d'individus recherchés pour meurtre, tentative de meurtre et destruction du bien d'autrui. Ils avaient participé à une attaque militaire contre un lieu occupé par des soldats qui étaient des ressortissants du pays dont émanaient les diffusions, attaque qui avait fait de nombreux morts et blessés parmi les soldats. Il a été conclu que l'article 3 s'appliquait parce que les diffusions envoyées portaient sur des affrontements d'ordre militaire entre les forces armées du pays à l'origine de l'attaque et celui dont les soldats avaient été la cible de cette attaque. Les informations concernant deux de ces individus n'ont donc pas été enregistrées dans les bases de données.

Après envoi d'une troisième diffusion, il a toutefois ensuite été estimé que dans la mesure où les soldats attaqués étaient stationnés dans le lieu en question dans le cadre d'une opération particulière menée en application d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies, l'affaire ne pouvait pas être considérée comme relevant d'un conflit armé entre deux pays membres d'INTERPOL et qu'en conséquence, elle n'entrait pas dans le champ d'application de l'article 3. La troisième diffusion a donc été enregistrée.

Cas N° 3 : Demande de notice rouge envoyée par un B.C.N. L'intéressé était recherché pour « rébellion armée » et « profanation de cadavre ». Dans le cadre d'une situation considérée au niveau international comme étant un conflit armé, la personne en question, qui appartenait au ministère de l'Intérieur de l'un des pays participant au conflit, était à la tête d'un groupe paramilitaire qui avait tué un soldat d'un groupe armé ennemi puis brûlé son corps. Le mandat d'arrêt avait été délivré par un tribunal militaire. Il a été conclu que les deux infractions avaient été commises dans le contexte d'un conflit armé et dans le cadre d'un litige relatif à la souveraineté sur un territoire. Elles n'ont pas été considérées comme constituant de graves infractions internationales. En conséquence, les éléments politiques et militaires ont été jugés prédominants, et les informations n'ont pas été enregistrées.

Infractions internationales comportant des aspects militaires (hypothèse E)

Diffusion envoyée par un B.C.N. L'intéressé était recherché pour des actes de génocide qu'il aurait commis en sa qualité de commandant de la police militaire et dans le but politique d'exterminer une partie de la population en tant que groupe national et ethnique. Compte tenu de la nature des faits et de leur gravité, les informations ont été enregistrées dans les bases de données d'INTERPOL.

3.11 ÉLÉMENTS RELIGIEUX/RACIAUX

La question à se poser : Les informations peuvent-elles être traitées lorsqu'elles comportent des éléments religieux ou raciaux ?

Contexte

L'article 3 du Statut d'INTERPOL interdit à l'Organisation toute activité ou intervention dans les questions ou affaires présentant un caractère religieux ou racial. L'exclusion du traitement par INTERPOL des infractions à caractère religieux ou racial répond à des principes fondamentaux du droit international relatif aux droits de l'homme, notamment le droit à la liberté de religion[46] et l'interdiction de la discrimination raciale[47]. Cette position répond également au droit international de l'extradition[48]. Les résolutions adoptées par l'Assemblée générale d'INTERPOL mentionnent un certain nombre d'exemples d'infractions purement religieuses ou raciales comme la pratique d'une religion, le recrutement ou la propagande en vue d'une religion, l'appartenance à un groupement racial[49] ou encore l'appartenance à un groupement religieux interdit[50].

L'existence d'éléments religieux ou raciaux n'entraîne toutefois pas automatiquement l'application de l'article 3. De fait, les restrictions prévues par la loi apportées à la liberté de religion et jugées « nécessaires à la protection de la sécurité publique, de l'ordre public, de la santé ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui[51] » ne portent pas atteinte à la liberté de religion des personnes et ne sont donc pas considérées comme des infractions purement religieuses. Ainsi, par exemple, le discours de haine n'est pas considéré comme une infraction purement religieuse/raciale[52] et les États sont encouragés à ériger en infraction pénale les actes de ce type[53].

En ce qui concerne le terme « racial », le rapport présenté à l'Assemblée générale en 1994 fait état d'une distinction entre « race » et « groupe ethnique », signalant la formulation adoptée par la Convention sur le génocide de 1948 qui, de façon expresse, distingue groupes ethniques et groupes raciaux.

Malgré cette distinction introduite par la Convention sur le génocide, il apparaît qu'une interprétation plus large de l'expression « discrimination raciale » est souhaitable aux fins de l'article 3. À cet égard, la définition plus complète de cette expression que contient la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965 semble appropriée[54]. Cette définition mentionne, entre autres, la discrimination fondée sur l'origine ethnique ou nationale.

---

46 Voir article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Voir aussi la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (1981).

47 Voir article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965).

48 Voir le Traité type d'extradition des Nations Unies, dans lequel figure ce qui suit parmi les motifs obligatoires de refus d'extrader : « Si l'État requis a de sérieux motifs de croire que la demande d'extradition a été présentée en vue de poursuivre ou de punir une personne en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son origine ethnique, de ses opinions politiques, de son sexe ou de son statut, ou qu'il pourrait être porté atteinte à la situation de cette personne pour l'une de ces raisons » (article 3 (b) du Traité type).

49 Voir résolution AGN/53/RES/7 (1984).

50 Voir rapport approuvé par la résolution AGN/63/RES/9 (1994).

51 Voir article 1, alinéa 3, de la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (1981).

52 Voir aussi la discussion sur les infractions en matière de liberté d'expression.

53 Voir par exemple l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965).

54 Aux termes de l'article premier, alinéa 1, de la Convention de 1965, l'expression « discrimination raciale » vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice,

Dans la pratique d'INTERPOL, la question de savoir s'il convenait d'appliquer l'article 3 en raison de l'existence d'éléments religieux ou raciaux s'est posée dans les cas de figure suivants[55] :

Hypothèse A : Infractions purement religieuses/raciales, telles que l'appartenance à un groupement religieux interdit.

Hypothèse B : Existence d'éléments religieux/raciaux dans l'infraction commise (exemple : un meurtre motivé par des raisons religieuses).

Hypothèse C : Existence d'éléments religieux/raciaux dans le cadre du travail de police (opérations de police contre des réseaux criminels identifiés par leurs caractéristiques religieuses/raciales). Ainsi, il est probable que le traitement d'informations revenant à établir un profil racial, en d'autres termes à viser spécialement un groupe racial aux fins d'activités de police sans motif objectif et raisonnable, soit contraire tant aux règles d'INTERPOL (articles 2(1) et 3 du Statut) et qu'aux législations nationales[56].

Pratique actuelle

Hypothèse A : Infractions purement religieuses/raciales entrant dans le champ d'application de l'article 3 et dont le traitement serait contraire à nos règles.

Hypothèse B : Comme dans les affaires qui présentent des aspects politiques ou militaires, INTERPOL applique le critère de la prédominance à celles qui comportent des éléments relevant du droit commun et religieux ou raciaux, en prenant en compte des facteurs tels que la gravité des infractions et « s'il s'agit d'actions graves portant atteinte à la liberté ou à la vie des personnes ou aux biens »[57].

Hypothèse C : Les informations à caractère personnel révélant l'origine raciale ou ethnique sont considérées comme « particulièrement sensible[s] »[58]. Toute information de ce type ne peut être traitée par le canal d'INTERPOL que si : 1) elle est pertinente et présente une valeur criminalistique particulièrement importante pour la poursuite des buts de l'Organisation et des finalités du traitement ; 2) elle est toujours liée à une ou plusieurs autres informations traitées par l'Organisation ; et 3) elle est décrite sous une forme objective et ne comporte aucun jugement ou commentaire discriminatoire[59].

Il en résulte que les affaires entrant dans cette catégorie requièrent une analyse afin d'évaluer en particulier la nécessité du traitement de l'information en question et la proportionnalité de ce traitement, ainsi que les mesures prises pour faire en sorte de respecter les obligations d'objectivité et de non discrimination. Il convient également de prêter attention à la terminologie utilisée.

Exemples

dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique.

55 À noter que certaines affaires peuvent susciter des questions relevant des deux hypothèses. Par exemple, une notice rouge peut être demandée à l'encontre d'une personne accusée de discours de haine (hypothèse A), et son signalement comporter des éléments d'identification (tatouages, par exemple) exclusivement associés à certains groupes ethniques.

56 Voir, à cet égard, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, aux termes duquel « aucune différence de traitement fondée exclusivement ou de manière déterminante sur l'origine ethnique d'un individu ne peut passer pour objectivement justifiée dans une société démocratique contemporaine, fondée sur les principes du pluralisme et du respect de la diversité culturelle » (CEDH, 13 décembre 2005, Timichev c. Russie, para. 58). L'utilisation de motifs tels que l'origine ethnique ou nationale peut toutefois être justifiée par des « considérations très fortes » (CDEH, 16 septembre 1996, Gaygusuz c. Autriche, para. 42), comme la poursuite d'un but légitime primant sur la discrimination.

57 Voir résolution AGN/53/RES/7 (1984)

58 Article 1(d) du RTI.

59 Article 10.2 du RTI.

Infraction purement religieuse (hypothèse A)

Demande de notice rouge dans laquelle l'intéressé était recherché pour un certain nombre d'infractions dont « création, direction d'une organisation religieuse extrémiste, séparatiste, fondamentaliste ou autre organisation interdite, et appartenance à cette organisation ». Il a été conclu que les informations transmises n'étaient pas suffisantes pour qualifier le groupe d'organisation terroriste. Le groupe concerné a plutôt été considéré comme une organisation religieuse, et les faits reprochés comme de l'appartenance à une organisation religieuse interdite, ce qui, aux termes des résolutions de l'Assemblée générale d'INTERPOL, constitue une infraction religieuse par nature. La notice rouge n'a donc pas été publiée.

Éléments religieux/raciaux dans l'infraction commise (hypothèse B)

Cas N° 1 : Diffusion envoyée par un B.C.N. à l'encontre d'une personne pour « racisme, minimisation et approbation du génocide commis au cours de la Seconde Guerre mondiale ». Selon les éléments transmis, la personne avait envoyé des documents incitant à la haine envers les Juifs et niant l'Holocauste. Il a été conclu que la haine raciale était une infraction de droit commun condamnée par différents instruments internationaux et les informations ont de ce fait été enregistrées.

Cas N° 2 : Notices rouges publiées à la demande d'un B.C.N. Les intéressés étaient notamment accusés de meurtre commis pour des motifs religieux. Il a été conclu que le meurtre de personnes se contentant de souscrire à une politique religieuse n'était pas raisonnable, était disproportionné et ne répondait en rien à la « poursuite d'un but légitime ». En outre, ces meurtres avaient eu pour but d'amener, par la terreur, les partisans de la politique en question à changer de confession, ce qui est contraire à l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, selon lequel toute personne a « droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion […] ».

Éléments religieux/raciaux dans le cadre du travail de police (hypothèse C)

Cas N° 1 : Un B.C.N. a envoyé une étude dans le but « d'examiner les activités illicites des Tsiganes du point de vue européen », suggérant qu'un séminaire sur ce sujet soit organisé. Il a été conclu qu'une telle réunion pouvait avoir lieu mais qu'il était recommandé de remplacer le terme « Tsiganes » par une expression neutre telle que « gens du voyage » ou « itinérants »[60]. Il a en outre été rappelé qu'en général, toute indication de nature raciale lors de la recherche de malfaiteurs en fuite (par exemple dans les notices rouges) est interdite sauf s'il s'agit de faciliter les recherches.

Cas N° 2 : Un B.C.N. a voulu enregistrer des informations concernant des terroristes dans les bases de données d'INTERPOL en utilisant des termes tels que « extrémisme musulman noir » ou « extrémistes d'origine africaine adeptes de l'islam ». Il a été conclu que les deux termes étaient contraires à l'article 3 dans la mesure où une catégorie de suspects ne peut être identifiée par l'association d'une caractéristique raciale et d'une caractéristique religieuse[61]. Il a donc été suggéré que les intéressés soient identifiés par leur appartenance à une organisation terroriste donnée.

---

60 Il est à noter qu'en novembre 2009, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a attiré l'attention du Secrétariat général sur le fait que 80 % de la population rom des pays membres du Conseil de l'Europe est sédentaire. L'utilisation des termes « nomades » ou « gens du voyage » présupposerait donc que les groupes en question ont un certain mode de vie, ce qui est contraire à la Recommandation de politique générale N° 3 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes.

61 Cette position semble en accord avec celle de l'ECRI, sur laquelle celle-ci a attiré l'attention du Secrétariat général en novembre 2009 : l'ECRI a en effet indiqué que dans de nombreux rapports concernant des pays, elle s'est résolument opposée à toute tentative de lier l'appartenance ethnique à certaines formes de criminalité, ce qui serait assimilable à de la stigmatisation.

Cas N° 3 : Les informations envoyées par un B.C.N. au sujet de membres d'une organisation terroriste liée au MJIM (« Mouvement de la jeunesse islamique marocaine ») ayant été arrêtés ont été enregistrées dans la base de données d'INTERPOL. Il a été conclu que si l'article 3 ne permettait pas de classer les personnes selon des catégories de nature politique, religieuse ou raciale, rien, du point de vue juridique, n'empêchait en revanche d'enregistrer la définition complète d'une organisation terroriste indépendamment de toute référence religieuse.

Cas N° 4 : Les formulaires d'identification des victimes de catastrophes d'INTERPOL contiennent le terme « race », ce qui a soulevé la question de leur compatibilité avec l'article 3. Il a été conclu que le mot « race » n'était pas, ici, contraire à l'article 3 dans la mesure où ces formulaires avaient été adoptés par l'Assemblée générale dans le but d'identifier les victimes et de faciliter les recherches des personnes disparues.

Cas N° 5 : Un B.C.N. a envoyé un message à INTERPOL demandant si les statistiques de l'Organisation contenaient « la part de la communauté tsigane dans la commission d'infractions ou un nombre et/ou volume de malfaiteurs d'origine tsigane ayant commis des infractions ». Il a été répondu que le terme « tsigane » ne devait pas être utilisé, et l'emploi d'une expression générique n'ayant pas de connotation ethnique, comme « personnes nomades » ou « itinérantes », a été suggéré afin d'éviter toute confusion et de garantir aux autres B.C.N. que ces informations n'étaient utiles qu'aux fins d'identification ou qu'à la réalisation d'une étude sur la criminalité. Il a été conclu qu'il ne serait pas possible de demander des informations sur ces personnes simplement en raison de leur appartenance à un groupe ethnique donné car ce serait contraire à l'article 3.

Cas N° 6 : Un B.C.N. a protesté contre le titre d'une réunion INTERPOL sur le trafic illicite de drogues lié à un certain groupe ethnique. Il a été conclu qu'en utilisant le terme « ethnique », l'Organisation procédait au traitement d'informations « particulièrement sensible[s] ». En revanche, ces informations présentaient une certaine valeur criminalistique pour la poursuite des buts légitimes de l'Organisation et des finalités du traitement, et l'utilisation de ce terme ne pouvait pas être tenue pour disproportionnée. Il a été recommandé que l'additif suivant soit inséré dans tous les documents liés au projet : « L'utilisation du mot « ethnique » possède une valeur criminalistique au sens de l'article 10.2 du RTI et ne vise en aucune manière à exprimer quelque forme de préjugé que ce soit quant à l'origine ethnique des individus concernés ».

3.12 CHEFS D'ACCUSATION DISTINCTS

La question à se poser : Peut-on traiter des informations lorsque la demande de coopération policière se fonde sur des chefs d'accusation distincts dont certains relèvent du droit commun alors que d'autres présentent un caractère politique/militaire/religieux/racial ?

Contexte

Des notices peuvent être publiées ou des diffusions transmises concernant des personnes faisant l'objet de plusieurs chefs d'accusation différents. On distinguera à cet égard les hypothèses suivantes :

Hypothèse A : La personne est recherchée sur la base d'au moins deux chefs d'accusation dont l'un au moins entre dans le champ d'application de l'article 3 ; les chefs d'accusation sont relatifs à des ensembles de faits distincts ; un mandat d'arrêt distinct a été délivré pour chaque ensemble de faits.

Hypothèse B : Mêmes circonstances que dans l'hypothèse A, mais un seul mandat d'arrêt a été délivré pour l'ensemble des faits.

Hypothèse C : La personne est recherchée sur la base d'au moins deux chefs d'accusation dont l'un au moins entre dans le champ d'application de l'article 3 ; les chefs d'accusation portent sur un

même ensemble de faits ou sont d'une manière ou d'une autre en relation ; un seul mandat d'arrêt a été délivré.

Pratique actuelle

Hypothèse A : Les chefs d'accusation doivent être traités comme s'ils faisaient l'objet de demandes séparées. Par conséquent, dans le cas d'une demande de notice, la notice ne peut être publiée que sur la base du ou des mandats d'arrêt relatifs à des infractions de droit commun. Dans le cas d'une diffusion mentionnant tous les chefs d'accusation et tous les mandats d'arrêt, seules les informations relatives aux infractions de droit commun peuvent être enregistrées. Les B.C.N. concernés (c'est-à-dire la source des informations et les destinataires de la diffusion) doivent être informés de cette décision et une mention doit la signaler dans la base de données.

Hypothèse B : Après avoir conclu que les chefs d'accusation sont relatifs à des ensembles de faits distincts, les informations peuvent être traitées sur la base du mandat d'arrêt délivré pour les deux types d'infractions en indiquant que seules les informations relatives aux infractions de droit commun ont été publiées et enregistrées. Dans le cas d'une notice, ces indications peuvent apparaître dans le champ « Renseignements complémentaires ». Dans le cas d'une diffusion, les B.C.N. concernés doivent être informés et une mention doit être ajoutée dans la base de données.

Hypothèse C : Considérant que les chefs d'accusation portent sur un ensemble de faits ou sont d'une manière ou d'une autre en relation, il convient de déterminer de façon générale l'élément prédominant de l'affaire en gardant à l'esprit que ce sont les faits – et non la formulation d'un chef d'accusation donné – qui définissent la nature de l'affaire.

Exemples

Mandats d'arrêt distincts (hypothèse A)

Une diffusion concernant une personne a été transmise pour « injures à policier ou militaire et injures à l'ancien président [du pays] » ainsi que pour « obtention d'armes par des moyens illicites ». La première infraction a été considérée comme manifestement politique au sens de l'article 3, alors que la seconde a été considérée comme relevant du droit commun. Un mandat d'arrêt distinct avait été délivré pour chacune des deux infractions. Il a été conclu que seules les informations relatives à la deuxième infraction pouvaient être enregistrées, et la mention suivante a été ajoutée dans la base de données : « Les informations relatives à l'infraction d'injures à policier ou militaire et d'injures à l'ancien président [du pays] n'ont pas été enregistrées ». Une demande de notice rouge se fondant sur les mêmes mandats d'arrêt est par la suite venue se substituer à la diffusion. La notice rouge a été publiée sur la base de la seule infraction d'« obtention d'armes par des moyens illicites ».

Un seul mandat d'arrêt (hypothèse B)

Cas N° 1 : Un B.C.N. a demandé la publication de notices rouges pour « détournement de fonds », « enrichissement illicite » et « émigration illégale ». Il a été conclu que la dernière infraction n'était pas liée aux deux autres et tombait sous le coup de l'article 3. Il a donc été décidé de ne publier les notices rouges que pour les deux premières infractions, qui relèvent du droit commun. Une explication de la décision du Secrétariat général a été ajoutée à chaque notice dans la rubrique « Renseignements complémentaires ».

Cas N° 2 : Une diffusion, à laquelle est par la suite venue se substituer une demande de notice rouge, a été envoyée par un B.C.N. L'intéressé était recherché pour « vol avec violence », « vol d'armes » et « désertion ». Il a été conclu que les deux premières infractions relevaient du droit commun et étaient relatives à un ensemble de faits différent de la troisième, purement militaire. La notice rouge a donc été publiée pour les infractions de « vol avec violence » et « vol d'armes ».

Cas N° 3 : Une notice rouge concernant une personne a été publiée uniquement pour les infractions de « tromperie », « escroquerie » et « exercice de la voyance », celles-ci étant considérées comme relevant du droit commun. Les informations relatives à l'infraction d'« émigration illégale » n'ont pas été enregistrées car cette infraction est considérée comme purement politique. Une mention signalant que les informations relatives à l'infraction d'« émigration illégale » n'ont pas été enregistrées a été ajoutée à la notice.

ANNEXE

RÉGLEMENTATION UTILE À L'ANALYSE JURIDIQUE DES AFFAIRES SOUS L'ANGLE DE L'ARTICLE 3

Statut

Article 2

[INTERPOL] a pour buts :

a) d'assurer et de développer l'assistance réciproque la plus large de toutes les autorités de police criminelle, dans le cadre des lois existant dans les différents pays et dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme ;

b) d'établir et de développer toutes les institutions capables de contribuer efficacement à la prévention et à la répression des infractions de droit commun.

Article 3

Toute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdite à l'Organisation.

Règlement sur le traitement d'informations pour la coopération policière internationale

Définitions

Article 1

a) Une infraction pénale de droit commun : toute infraction visée à l'article 2 (b) du Statut et ne tombant pas sous le coup de son article 3. […]

Les conditions générales de traitement d'une information

Article 10.1

a) Le traitement d'une information par le canal d'INTERPOL ne peut s'effectuer qu'aux conditions cumulatives suivantes :

   1. il est conforme au Statut et aux règles de l'Organisation applicables en la matière ; […]

Règlement d'application du Règlement sur le traitement d'informations pour la coopération policière internationale

Article 40 : Article 3 du Statut d'INTERPOL

a) Pour déterminer si une activité ou intervention dans des questions ou affaires présente un caractère politique, militaire, religieux ou racial, toutes les informations pertinentes sont examinées, notamment :
   i) la nature de l'infraction, à savoir les chefs d'accusation et les faits concernés ;
   ii) le statut des personnes concernées ;
   iii) l'identité de la source des informations ;
   iv) la position exprimée par un Membre ou une entité internationale autorisée autre que la source des informations ;
   v) les obligations de droit international ;
   vi) les implications au regard de la neutralité de l'Organisation ;

vii) le contexte général de l'affaire.

b) Les Bureaux centraux nationaux et les entités internationales autorisées informent dès que possible le Secrétariat général s'il existe un doute concernant le respect de l'article 3 du Statut par le traitement d'une information.

c) Le Secrétariat général élabore un recueil de pratiques sur l'application de l'article 3 du Statut à partir des directives émanant de l'Assemblée générale et des éléments pertinents du droit international. Ce recueil est mis à la disposition des Bureaux centraux nationaux, des services nationaux autorisés et des entités internationales autorisées.