



L'ADHÉSION À INTERPOL – PERSPECTIVE HISTORIQUE

Résumé

L'article 4 du Statut d'INTERPOL dispose qu'une demande d'adhésion doit émaner d'un « pays », que le Membre proposé par le pays concerné doit être un « organisme officiel de police dont les fonctions entrent dans le cadre des activités de l'Organisation », et que la demande doit être présentée par « l'autorité gouvernementale compétente ». Or, ni le Statut d'INTERPOL ni le Règlement général ne donnent une définition de ces éléments clés. Par ailleurs, le Statut et la réglementation d'INTERPOL ne contiennent aucune indication quant à la procédure à adopter à la suite de la réception de la demande.

Depuis de nombreuses années, les demandes d'adhésion à INTERPOL sont traitées au cas par cas par le Secrétaire Général et le Comité exécutif en vue de leur inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée générale de la même façon que les autres programmes de travail et projets.

Les demandes d'adhésion à INTERPOL émanant de pays reconnus comme des États souverains par un grand nombre d'États n'ont soulevé que peu de questions quant au respect des critères d'adhésion à INTERPOL énoncés dans l'article 4. Ces demandes ont généralement fait l'objet d'un rapide examen avant d'obtenir relativement vite un vote d'approbation de l'Assemblée générale.

Inversement, d'autres demandes ont soulevé des questions quant au respect de l'article 4. Dans le cas des anciennes Antilles néerlandaises, par exemple, les demandes émanant de trois pays autonomes mais non souverains n'ont suscité aucune controverse parmi les Membres d'INTERPOL, et ont donc été rapidement approuvées. Dans d'autres cas, principalement en ce qui concerne les pays nés de l'éclatement de l'URSS et de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, le statut de l'entité n'était pas clair ou sujet à controverse, y compris parmi les Membres d'INTERPOL. Dans ce type de situation, le Secrétariat général et le Comité exécutif ont œuvré de manière à préserver l'indépendance d'INTERPOL en tant que réseau de coopération policière dont les décisions en matière d'adhésion ne sont pas tributaires des actes d'autres organisations internationales ou États. Néanmoins, ces dernières années, INTERPOL a eu davantage tendance à se référer, s'agissant d'un pays donné, à son statut international tel que déterminé par les Nations Unies.

Il convient de souligner, en toile de fond du processus d'adhésion à INTERPOL, les efforts déployés au sein de l'Organisation pour donner au terme « pays » figurant dans l'article 4 le sens d'« État souverain ». Ces efforts ont été motivés par la crainte de certains Membres qu'INTERPOL ne soit pas considéré comme une organisation intergouvernementale à part entière en raison du fait que certains de ses Membres ne seraient pas des États. Il est important d'avoir connaissance des discussions et des débats auxquels ces préoccupations ont donné lieu pour bien comprendre les questions qui se sont posées depuis 1956 dans le cadre du processus d'acceptation des nouveaux Membres.

L'adhésion à INTERPOL – Perspective historique

Introduction

Ce document traite dans sa première partie des procédures et pratiques suivies en matière de demandes d'adhésion à INTERPOL. Le propos est illustré par l'analyse de différentes demandes. La seconde partie traite des efforts déployés par INTERPOL durant plusieurs décennies pour définir les termes de l'article 4.

L'article 4 du Statut d'INTERPOL définit à la fois les critères à respecter et la procédure à suivre afin de devenir Membre de l'Organisation. Il dispose ce qui suit :

« Chaque pays peut désigner comme un Membre de l'Organisation tout organisme officiel de police dont les fonctions entrent dans le cadre des activités de l'Organisation.

La demande d'adhésion doit être présentée au Secrétaire Général par l'autorité gouvernementale compétente. L'adhésion ne deviendra définitive qu'après acceptation par l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers ».

Les critères définis par l'article 4 peuvent être traduits en trois questions relativement directes. Première question : la demande émane-t-elle d'un « pays » au sens de l'article 4 ? Deuxième question : le Membre proposé par un pays est-il un « organisme officiel de police dont les fonctions entrent dans le cadre des activités de l'Organisation » ? Troisième question : la demande est-elle présentée par « l'autorité gouvernementale compétente » du pays dont elle émane ? Ni le Statut d'INTERPOL ni son Règlement général ne contient d'autres dispositions indiquant comment les éléments clés de ces critères devraient être compris lorsqu'il s'agit de traiter une demande d'adhésion.

Partie I. Procédures et pratiques d'INTERPOL

I. Procédure de traitement des demandes d'adhésion à INTERPOL

L'article 4 du Statut dispose uniquement que « [l]a demande d'adhésion doit être présentée au Secrétaire Général... » et que « [l']adhésion ne deviendra définitive qu'après approbation par l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers. » Le Statut et la réglementation d'INTERPOL ne contiennent aucune indication quant à la marche à suivre entre la réception de la demande et son approbation.

Depuis de nombreuses années, INTERPOL suit une pratique déterminée s'agissant de la façon dont les demandes d'adhésion seront traitées. Cette pratique découle des dispositions du Statut conférant aux différents organes de l'Organisation certains pouvoirs d'agir en ce qui concerne les affaires d'INTERPOL. Plus précisément, les demandes d'adhésion sont traitées par le Secrétaire Général et le Comité exécutif en vue de leur inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée générale de la même façon

que les autres programmes de travail et projets à examiner par l'Assemblée générale¹. Les étapes de la procédure appliquée aux demandes d'adhésion qui ressortent de la pratique de l'Organisation sont les suivantes :

1. Une fois la demande reçue par le Secrétaire Général, le Secrétariat général en accuse réception, puis vérifie qu'elle est complète en gardant à l'esprit les critères énoncés dans le Statut et la réglementation d'INTERPOL.
2. Le Secrétaire Général informe le Président qu'une demande a été reçue. Les membres du Comité exécutif et les Membres de l'Organisation sont également informés.
3. Le Secrétariat général demande généralement des informations complémentaires au pays candidat à l'adhésion, s'il y a lieu, ainsi qu'aux Membres d'INTERPOL et à d'autres organisations internationales. Une fois ces informations reçues, le Secrétaire Général demande au Comité exécutif d'inscrire la demande à l'ordre du jour de l'Assemblée générale.
4. Le Comité exécutif examine également la demande, ainsi que toute information communiquée par le Secrétaire Général, et étudie son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée générale.
5. S'agissant des demandes qui ont soulevé des questions sensibles ou des cas dans lesquels un doute a existé sur le point de savoir si la demande était conforme aux critères définis par INTERPOL, le Comité a parfois demandé un complément d'information au pays ayant présenté la demande ou à d'autres, ou bien a décidé d'ajourner l'examen de la demande dans l'attente d'un éclaircissement des circonstances, lorsque celles-ci ont fait naître des interrogations relatives à la conformité de la demande au Statut ou à la réglementation d'INTERPOL.
6. Une fois que le Comité exécutif a fini d'examiner la demande, il inscrit celle-ci au projet d'ordre du jour (provisoire) de l'Assemblée générale². Le Secrétariat général prépare ensuite un rapport présentant la demande en question. Ce rapport est communiqué aux Membres d'INTERPOL au moins 30 jours avant l'ouverture de la session de l'Assemblée générale.³ Si un Membre soulève une objection quant à une demande, le Secrétaire Général en informe le Comité exécutif et l'Assemblée générale.
7. Une fois la demande présentée devant elle, l'Assemblée générale peut prendre les dispositions qu'elle juge appropriées. Dans certains cas, elle décide de reporter le vote relatif à la demande, ce qui a pour effet de retarder d'au moins un an l'issue de la demande. En cas de vote, la demande doit être approuvée à la majorité des deux tiers au moins⁴.

¹ Statut, article 22.

² Statut, article 22(b).

³ Règlement général, article 13.

⁴ Statut, article 4.

8. Une fois la demande approuvée, la délégation du pays concerné prend part à l'Assemblée en tant que délégation d'un Membre à part entière. Si la demande est rejetée, la délégation pourra continuer à assister à la session en qualité d'observateur, à moins que l'Assemblée n'en décide autrement⁵.

L'ordre du jour provisoire de l'Assemblée générale est élaboré par le Comité exécutif lors de sa session de juin chaque année, ce qui permet au Secrétariat général de le diffuser aux Membres au moins 90 jours avant l'ouverture de la session.⁶ Une fois l'ordre du jour provisoire arrêté et communiqué aux Membres, des points supplémentaires peuvent y être inscrits dans des circonstances bien précises.⁷ En conséquence, les demandes d'adhésion reçues à une date trop proche de la session de juin du Comité exécutif risquent de ne pas pouvoir être inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée générale pour cette année-là.

Le Comité exécutif a parfois ajouté une demande d'adhésion à l'ordre du jour provisoire postérieurement à la préparation et à la diffusion de l'ordre du jour provisoire. Il est arrivé que le Comité inscrive une demande à l'ordre du jour définitif, qu'il prépare la veille de l'ouverture de la session de l'Assemblée générale, bien que la demande en question ne fût pas inscrite à l'ordre du jour provisoire⁸. En pareil cas, en raison du fait qu'il n'existe pas de règles spécifiques relatives à la présentation des demandes d'adhésion, le Secrétaire Général informe en règle générale les Membres au préalable qu'il sera demandé au Comité exécutif d'inscrire la demande à l'ordre du jour définitif.

L'Assemblée générale peut également décider de sa propre initiative « d'ajouter une question présentant un caractère à la fois urgent et important, à son ordre du jour »⁹.

La procédure relative à l'ordre du jour est suivie depuis de nombreuses années aux fins du traitement des demandes d'adhésion, mais l'absence de délais précis à respecter à chaque étape s'ajoutant à l'important pouvoir discrétionnaire exercé par le Secrétaire Général et le Comité exécutif s'est traduite pour certaines demandes, par un plus long délai de présentation à l'Assemblée générale en vue d'un vote¹⁰.

⁵ Règlement intérieur de l'Assemblée générale, article 41(2).

⁶ Règlement général, article 9 ; Règlement intérieur de l'Assemblée générale, article 10(1).

⁷ Règlement général, article 11 (demandes émanant de Membres).

⁸ Règlement général, article 12 ; Règlement intérieur de l'Assemblée générale, article 13(1). En 1980, le Comité exécutif décida de ne pas inscrire la demande d'adhésion de la Barbade à l'ordre du jour définitif, mais en 1982, il décida d'y inscrire celle de l'Angola. Les deux demandes avaient été reçues un mois avant l'Assemblée concernée.

⁹ Règlement intérieur de l'Assemblée générale, article 13(2). Il semble que l'Assemblée générale n'a ajouté qu'une seule fois une question à son ordre du jour de sa propre initiative : en 1986, elle a dans un premier temps voté pour ajouter la demande d'adhésion du Brésil à son ordre du jour, et a ensuite immédiatement voté l'admission de ce pays en tant que Membre.

¹⁰ Voir l'analyse plus détaillée comportant des exemples dans la partie II A.

II. Pratiques suivies par INTERPOL en matière d'adhésion depuis 1956

Depuis 1956, les demandes d'adhésion à INTERPOL sont examinées et approuvées au cas par cas. Le tableau figurant à l'annexe 1 indique les dates clés ainsi que les demandes ayant donné lieu à un débat.

A. La majorité des demandes ont été approuvées rapidement

Aujourd'hui les Membres d'INTERPOL sont des États souverains à l'exception des quatre pays constitutifs du Royaume des Pays-Bas, à savoir les Pays-Bas, Aruba, Curaçao et Sint Maarten. Les demandes d'adhésion émanant de pays reconnus comme États souverains par un grand nombre d'autres États ont suscité peu de questions ou de doutes quant au respect des critères d'adhésion définis à l'article 4 du Statut d'INTERPOL. L'État dont émanait la demande était clairement un « pays » au sens de l'article 4, l'existence d'un organisme de police officiel dont les fonctions entraient dans le cadre des activités d'INTERPOL ne faisait en général pas de doute, et la compétence de l'autorité gouvernementale présentant la demande pouvait être aisément vérifiée. En règle générale, le processus d'admission se déroulait rapidement, ou sans retard excessif, et aboutissait assez promptement à un vote d'approbation de l'Assemblée générale. L'accroissement régulier et parfois rapide du nombre des Membres d'INTERPOL témoigne de l'efficacité globale du processus d'adhésion.

Le processus de traitement des demandes d'adhésion ne soulevant pas de questions significatives n'a cependant pas toujours strictement suivi les règles régissant la préparation de l'ordre du jour provisoire de l'Assemblée générale. Par exemple, en 1976, le Comité exécutif décida de ne pas admettre d'exception au délai à respecter aux fins de l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'Assemblée et ne soumit pas la demande tardive du Paraguay à la 45^{ème} Assemblée générale qui se tint à Accra. Le Paraguay n'a, par conséquent, pas pu adhérer à INTERPOL avant l'année suivante et la 46^{ème} Assemblée générale, à Stockholm¹¹.

Dans d'autres cas, des exceptions furent admises. C'est ainsi qu'en 1982, le Secrétaire Général reçut la demande d'adhésion de l'Angola un jour après le terme du délai de 30 jours alors en vigueur aux fins de l'inscription de questions à l'ordre du jour de l'Assemblée. Le Président de l'Assemblée accepta de considérer, comme le Comité l'y avait invité, que la demande pouvait être examinée malgré sa réception tardive. Sans voter l'inscription d'un point supplémentaire à l'ordre du jour, l'Assemblée approuva par un vote la demande présentée par l'Angola¹².

Quatre jours avant la séance d'ouverture de la 55^{ème} Assemblée générale qui se tint à Belgrade en 1986, le Brésil adressa un télégramme par lequel il demandait à adhérer de nouveau à INTERPOL après une absence de plusieurs années. Le Comité exécutif étudia la question de savoir s'il convenait de reporter à l'année suivante l'inscription de cette question à l'ordre du jour mais décida de

¹¹ Procès-verbal de la réunion du Comité exécutif, 56^{ème} session, Première séance, Accra, 13 octobre 1976, pages 1 et 2. L'Assemblée générale a néanmoins autorisé le Secrétariat général à commencer à coopérer avec le Paraguay au cours de l'année d'intervalle.

¹² Procès-verbal de la 51^{ème} Assemblée générale, Première séance plénière, 5 octobre 1982, Torremolinos, 51/PV/1, pages 1, 3 et 4.

demander à l'Assemblée générale si elle souhaitait l'examiner. Lors de la première séance plénière de l'Assemblée, le Président demanda qu'il soit voté sur l'inscription à l'ordre du jour d'un point supplémentaire à l'effet d'examiner la demande du Brésil, ce qui fut accepté. La demande d'adhésion du Brésil fut ensuite approuvée à une majorité écrasante¹³.

Plus récemment, le Soudan du Sud bénéficia d'une exception semblable. L'Assemblée générale reçut la demande d'adhésion de ce pays le 12 octobre 2011, soit 19 jours avant l'ouverture de sa 80^{ème} session qui se tint à Hanoï. Le Secrétariat général elabora un bref rapport en date du 24 octobre, indiquant que la demande remplissait tous les critères de l'article 4. Le Comité exécutif approuva ce rapport et le transmit à l'Assemblée générale qui approuva la demande d'adhésion du Soudan du Sud à une large majorité¹⁴.

B. Certaines demandes ont soulevé de nouvelles problématiques

Aruba

En 1987, Aruba demanda à devenir Membre d'INTERPOL. C'était le premier État non souverain à faire cette demande depuis l'adoption du Statut de 1956. Jusqu'au 1^{er} janvier 1986, Aruba faisait partie des Antilles néerlandaises, groupe d'îles constituant une partie du Royaume des Pays-Bas. Les Antilles néerlandaises possédaient un Bureau central national à Willemstad (Curaçao), et étaient un Membre à part entière d'INTERPOL, comme les Pays-Bas. Aruba devint un pays autonome au sein du Royaume des Pays-Bas en 1986, se dota de sa propre force de police officielle ainsi que d'une justice indépendante, entre autres autorités publiques. Elle conserva des liens étroits avec les Pays-Bas, notamment illustrés par le fait que son gouverneur était nommé par la Reine des Pays-Bas. Aruba sollicita son adhésion à INTERPOL en son propre nom, indépendamment des Antilles néerlandaises et des Pays-Bas. Cette demande fut appuyée sans réserve par le Royaume des Pays-Bas. Lors de la première séance plénière de la 56^{ème} session de l'Assemblée générale qui se tint à Nice, le 23 novembre 1987, Aruba présenta sa demande d'adhésion, laquelle fut approuvée par 102 voix pour, 0 contre et 1 abstention¹⁵. Le procès-verbal ne fait état d'aucune discussion portant sur la question de savoir si Aruba était un « pays » au sens de l'article 4.

Îles Cook

En février 1996, le Directeur de la police des Îles Cook interrogea le Secrétaire Général au sujet d'une éventuelle adhésion à INTERPOL. Ce dernier lui répondit quelques semaines plus tard, par un courrier en date du 10 avril 1996, indiquant que « seuls les États bénéficiant d'une pleine capacité juridique [pouvaient] être admis » au sein d'INTERPOL. Le Secrétaire Général indiquait en outre que le statut constitutionnel des Îles Cook, en particulier le fait que la Nouvelle-Zélande était responsable de leurs affaires extérieures et que leurs citoyens étaient citoyens de Nouvelle-Zélande, les empêchait de devenir Membre d'INTERPOL. Le Secrétaire Général suggéra cependant que le Directeur de la police

¹³ Procès-verbal de la 83^{ème} session du Comité exécutif, 2 et 3 octobre 1986, Belgrade, page 18 ; Procès-verbal de la 55^{ème} Assemblée générale, Première séance plénière, 6 octobre 1986, Belgrade, AGN/55/PV/1, page 1.

¹⁴ Rapport N° 24, Demande d'adhésion à INTERPOL présentée par la République du Soudan du Sud, en date du 24 octobre 2011, AG-2011-RAP-24 ; AG-2011-RES-03.

¹⁵ AGN/56/PV/1, pages 3 et 4.

prenne contact avec les autorités néo-zélandaises afin d'étudier la possibilité que les Îles Cook deviennent un sous-bureau du B.C.N. de ce Membre. Lorsque le Secrétaire Général envoya au B.C.N. de la Nouvelle-Zélande une copie de la demande du Directeur de la police des Îles Cook, il apparut que le B.C.N. n'avait pas eu connaissance de cette demande lorsqu'elle avait été faite¹⁶.

Rien n'indique, dans les documents disponibles, que le Secrétaire Général ait ou non informé le Comité exécutif ou l'Assemblée générale de la demande des Îles Cook.

Monténégro

Le 29 avril 2003, le Monténégro présenta une demande d'adhésion à INTERPOL en proposant d'établir un nouveau B.C.N. à Podgorica. Cette demande souleva un certain nombre de questions juridiques nouvelles pour le Secrétariat général et le Comité exécutif. À la suite de l'éclatement de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, survenu au début des années 1990, la Serbie et le Monténégro constituèrent la République fédérative de Yougoslavie qui fut admise à adhérer à INTERPOL en 2001. Un B.C.N. unique desservant les deux républiques était situé à Belgrade. En 2002, sous les auspices de l'Union européenne, l'Accord de Belgrade a créé l'« État de Serbie-et-Monténégro », considéré comme un seul État fédéré dont chacune des républiques disposait d'une certaine autonomie, y compris en matière de police. Aucune de ces républiques n'avait le pouvoir d'agir sur le territoire de l'autre en cette matière, et chacune était dotée de son propre système d'information de police. Leurs organes de police respectifs étaient placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur de chacune. La compétence fédérale était limitée aux affaires étrangères, à la défense et à l'exercice d'autres pouvoirs spécifiques. Initialement, après 2002, la Serbie et le Monténégro étaient demeurés Membres d'INTERPOL en tant qu'entité unique, disposant d'un seul B.C.N. La demande d'adhésion du Monténégro vint remettre ce dispositif en question.

En juin 2003, le Secrétariat général présenta la demande d'adhésion du Monténégro au Comité exécutif lors de sa 138^{ème} session qui se tint à Lyon, sous la forme du Document N° 23¹⁷. Le Comité rejeta la demande au motif qu'en vertu de l'Accord de Belgrade, « la Serbie et le Monténégro » devaient être considérés comme un seul État disposant d'un B.C.N. unique, ainsi que les considéraient les autres organisations internationales. Il fut également jugé nécessaire de rejeter la demande séparée du Monténégro afin d'éviter qu'un Membre ne dispose de deux voix dans le cadre de l'Assemblée générale¹⁸. Le Comité décida d'informer le Monténégro de sa décision mais nota que si la république persistait dans sa demande séparée, le Comité soumettrait la question à l'Assemblée, lors de sa 72^{ème} session¹⁹. En fait, cependant, l'Assemblée générale n'examina pas la demande du Monténégro cette année-là et aucune autre disposition ne semble avoir été prise jusqu'en 2006.

Le Monténégro se déclara indépendant de la Serbie le 3 juin 2006, et les deux pays établirent des relations diplomatiques. Quelques jours après son indépendance, le Monténégro présenta une demande d'adhésion à INTERPOL en son propre nom. En outre, la Serbie demanda que la qualité de

¹⁶ Courrier de R.E. Kendall, Q.P.M., M.A., Secrétaire Général, en date du 10 avril 1996, adressée à M. T.V. Matapo, Directeur de la police des îles Cook.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ CE-2003-2-DOC-33.

¹⁹ CE-2003-2-DOC-23.

Membre que possédait antérieurement l'« État de Serbie-et-Monténégro » soit « maintenu » au seul nom de la Serbie. Le Comité accepta ces demandes lors de sa 151^{ème} session qui se tint quelques jours avant la 75^{ème} Assemblée générale de Rio de Janeiro, à la mi-septembre 2006. Le Secrétariat général prépara deux documents en date du 4 septembre 2006 portant sur ces demandes. Le premier, le Document N° 5, destiné au Comité, exposait les deux demandes, concluait qu'elles étaient régulières et recommandait que le Comité les présente à la 75^{ème} Assemblée générale sur le point de se tenir²⁰. Le second document, le Rapport N° 14, qui fut présenté par le Comité à l'Assemblée, contenait une recommandation à l'effet de l'approbation des deux demandes d'adhésion²¹. Quelques jours plus tard, la 75^{ème} Assemblée générale approuva la demande d'adhésion du Monténégro « par acclamation »²². La Serbie a, quant à elle, assuré la continuité de la qualité de Membre de l'ancien État fédéré.

Kosovo

Par un courrier en date du 28 mai 2010, le ministre de l'Intérieur de la République du Kosovo présenta une demande d'adhésion à INTERPOL. Celle-ci fut suivie de réserves exprimées par la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK). La MINUK avait été établie par la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies, en application de laquelle INTERPOL avait conclu avec la MINUK un protocole d'accord visant à définir un cadre de coopération policière internationale pour le Kosovo. Certaines préoccupations s'étaient alors fait jour au sein du Secrétariat général, étayées par le Bureau du Conseiller juridique des Nations Unies, selon lesquelles le traitement de la demande d'adhésion du Kosovo pourrait être contraire à la résolution 1244 et au protocole d'accord. En raison de ces préoccupations, le Secrétariat général ne traita pas la demande²³.

Curaçao et Sint Maarten

Curaçao et Sint Maarten présentèrent chacun une demande d'adhésion à INTERPOL dans des courriers en date des 21 juillet et 19 septembre 2011 respectivement. Avant le 10 octobre 2010, les deux îles faisaient partie des Antilles néerlandaises, qui étaient un Membre à part entière d'INTERPOL. À cette date, Curaçao et Sint Maarten avaient respectivement obtenu un statut autonome de pays au sein du Royaume des Pays-Bas, qui motivait leurs demandes séparées d'adhésion à INTERPOL en tant que Membres indépendants. Les deux pays disposaient de forces de police indépendantes placées sous l'autorité de leurs ministres de la Justice respectifs. Ils proposaient que Curaçao conserve le B.C.N. existant à Willemstad et que Sint Maarten établisse son propre B.C.N. au sein du service de police de Sint Maarten. Le Secrétariat général élaborait pour le Comité exécutif un document portant sur chaque demande, lesquels furent approuvés par le Comité lors de sa session qui se tint la veille de la 80^{ème} session de l'Assemblée générale, à Hanoi²⁴. Les demandes d'adhésion

²⁰ Document N° 5, Statut de la Serbie et du Monténégro, 4 septembre 2006, CE-2006-3-DOC-05.

²¹ Rapport N° 14, Statut de la Serbie et du Monténégro, 4 septembre 2006, AG-2006-RAP-14.

²² AG-2006-PV-1, page 2.

²³ CE-2016-1-Doc 11.

²⁴ Rapport N° 17, Demande d'adhésion à INTERPOL présentée par Curaçao, 12 octobre 2011 ; Rapport N° 20, Demande d'adhésion à INTERPOL présentée par Sint Maarten, 7 octobre 2011.

furent présentées à la l'Assemblée et les deux pays furent admis par un vote de celle-ci à devenir Membres à part entière d'INTERPOL.

C. Références aux Nations Unies

Russie

En 1991 ou 1992, la Fédération de Russie demanda à conserver la qualité de Membre d'INTERPOL de l'ancienne U.R.S.S. Dans un premier temps, le Secrétaire Général indiqua au ministre russe de la Sécurité et des affaires intérieures qu'INTERPOL attendrait de voir ce qui se produirait aux Nations Unies au sujet du statut de la Fédération en tant qu'État s'inscrivant dans la continuité de l'ancienne U.R.S.S. Au moment où le Comité exécutif examina cette question lors de sa 100^{ème} session, en avril 1992, il prit acte du fait que les Nations Unies, y compris le Conseil de sécurité, avaient reconnu la Fédération de Russie comme État successeur de l'U.R.S.S. Le Comité se conforma à la décision des Nations Unies selon laquelle la Fédération de Russie constituait un État successeur légitime, mais fit état de préoccupations portant sur la question de savoir comment les pays issus de l'ancienne U.R.S.S., dont on s'attendait à ce qu'ils demandent eux-mêmes bientôt à adhérer à INTERPOL, seraient en mesure de communiquer avec d'autres organes de police puisque le seul B.C.N. était situé à Moscou. Le Comité exprima l'espoir que les pays concernés trouveraient eux-mêmes une solution à ce problème. Le Comité décida de ne pas prendre position sur ce sujet et de se borner à informer la Fédération de Russie du fait qu'elle serait considérée comme l'État assurant la continuité de la qualité de Membre de l'U.R.S.S. si l'Assemblée générale acceptait qu'il en soit ainsi²⁵.

Croatie et Slovénie

Les demandes d'adhésion de la Croatie et de la Slovénie, anciennes composantes de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, étaient en cours au moment de la 100^{ème} session du Comité exécutif de mars 1992. Les deux États avaient unilatéralement déclaré leur indépendance et avaient été reconnus par une quinzaine d'autres États. La République fédérative socialiste de Yougoslavie contestait cependant cette indépendance. Le Comité débattit de ce qu'il convenait de faire, y compris de l'idée d'indiquer à la Croatie, à la Slovénie et à la Yougoslavie que le Comité se conformerait à la décision des Nations Unies concernant la reconnaissance des États considérés. En définitive, cependant, le Secrétaire Général accepta, avec l'accord du Comité exécutif, d'indiquer aux candidats à l'adhésion que l'examen de leurs demandes serait reporté à la prochaine session du Comité en raison de plusieurs insuffisances constatées²⁶.

Au moment de la session suivante du Comité exécutif, en juillet 1992, la Croatie et la Slovénie avaient régularisé leurs demandes d'adhésion. S'agissant de la question de la reconnaissance des États, un membre du Comité mentionna une déclaration faite par la Yougoslavie dans un autre contexte, qui sous-entendait qu'elle reconnaissait l'indépendance de la Croatie et de la Slovénie parmi d'autres États ayant fait sécession. Cependant, le Comité ne prit pas de décision définitive sur les deux demandes en raison du fait que la question de la contribution financière des deux pays à

²⁵ Procès-verbal de la 100^{ème} session du Comité exécutif, 30 mars - 1^{er} avril 1992, pages 34 à 37.

²⁶ *Idem.*, pages 37 et 38.

l'Organisation demeurait non réglée. Instruction fut donnée au Secrétaire Général de négocier avec chacun d'eux une contribution adéquate. À l'issue de cette négociation, le Comité statuerait définitivement sur leurs demandes²⁷.

Le Comité exécutif avait résolu les questions financières concernant la Croatie et la Slovénie au moment de la 102^{ème} session du Comité exécutif qui se tint en novembre 1992. Le même mois, lors de la 61^{ème} session de l'Assemblée générale, les deux pays furent admis en tant que Membres à part entière d'INTERPOL.

Yougoslavie

En 1992, à la suite de la dissolution de la République fédérative socialiste de Yougoslavie qui avait été Membre d'INTERPOL, quatre des États qui en étaient issus présentèrent des demandes d'adhésion à INTERPOL : il s'agissait de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie, de la Macédoine et de la Slovénie. La République fédérative de Yougoslavie (Serbie-et-Monténégro) ne présenta pas de demande d'adhésion, considérant qu'elle s'inscrivait dans la continuité de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie, bien que la communauté internationale, en particulier dans le cadre des Nations Unies, ne reconnût pas la République fédérative de Yougoslavie comme s'inscrivant dans la continuité de l'État qui l'avait précédée.

Lors de la 61^{ème} session de l'Assemblée générale qui eut lieu à Dakar (Sénégal), il fut noté, lors des discussions relatives à la demande d'adhésion des anciens États yougoslaves, que la République fédérative de Yougoslavie (Serbie-et-Monténégro) était toujours Membre d'INTERPOL. Et compte tenu de la dissolution de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, la question de la conservation par la République fédérative de Yougoslavie (Serbie-et-Monténégro) de la qualité de Membre d'INTERPOL était délicate et devait être examinée avec soin²⁸.

Par la suite, le statut de la République fédérative de Yougoslavie fut discuté lors des sessions du Comité exécutif de 1993. Durant sa 62^{ème} session, qui se tint à Aruba du 29 septembre au 5 octobre 1993, l'Assemblée générale vota une résolution visant expressément la résolution UNGA 47/1 concernant l'adhésion de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro). La résolution d'INTERPOL employait les mêmes termes que celle des Nations Unies au sujet de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie-et-Monténégro), constatant qu'elle ne pouvait « assurer automatiquement la continuité de la qualité de Membre de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie » et décidant, comme l'Assemblée générale des Nations Unies, que la République fédérative de Yougoslavie (Serbie-et-Monténégro) devait présenter une demande d'adhésion à l'Organisation²⁹.

Ce n'est qu'en 2001 que la Serbie et le Monténégro présentèrent (en tant qu'État fédéral) une demande d'adhésion et devinrent Membre d'INTERPOL. Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, le Monténégro présenta par la suite sa propre demande et devint lui-même Membre de l'Organisation.

²⁷ Procès-verbal de la 101^{ème} session du Comité exécutif, 7 - 9 juillet 1992, 92/CE/3, pages 37 et 38.

²⁸ Procès-verbal de la 61^{ème} Assemblée générale, 4 - 10 novembre 1992, 61/AGN/PV/1 page 3

²⁹ AGN/62/RES/1.

Ex-République yougoslave de Macédoine

Au début de l'année 1992, la République de Macédoine présenta une demande d'adhésion à INTERPOL. La Macédoine avait été une composante de l'ancienne République yougoslave jusqu'à ce qu'elle déclare son indépendance, en septembre 1991. Un différend existait avec la Grèce au sujet du nom « Macédoine », qui ouvrait la voie à de possibles revendications territoriales de la Macédoine sur une province grecque du même nom. En conséquence, peu d'États avaient reconnu la République de Macédoine comme État souverain. Le Comité exécutif se saisit pour la première fois de la demande lors de sa 101^{ème} session qui se tint à Lyon, en juillet 1992. Il fut noté que la demande ne contenait aucune information relative à la reconnaissance internationale de l'indépendance de la Macédoine ni au différend avec la Grèce, et que la communication avec la Macédoine était difficile³⁰.

Le Comité exécutif inscrivit néanmoins la demande d'adhésion de la Macédoine à l'ordre du jour définitif de l'Assemblée générale. La demande fut approuvée par l'Assemblée générale en sa 61^{ème} session, lors de sa première séance plénière, le 4 novembre 1992. Lorsque la demande d'adhésion de la Macédoine fut présentée à l'Assemblée, les délégations du Royaume-Uni et de la Grèce exprimèrent cependant leur opposition. Elles firent observer qu'en raison du différend portant sur son nom, la République de Macédoine n'avait pas été reconnue en tant qu'État par les Nations Unies ni par aucune autre organisation internationale. Le Conseil économique européen l'avait provisoirement admise à condition qu'elle n'utilise pas le nom Macédoine. En outre, le Mouvement des non-alignés avait rejeté son adhésion. Le délégué de la Grèce fit valoir qu'INTERPOL ne devrait pas admettre un pays parmi ses Membres dans ces circonstances, en raison desquelles l'Organisation pourrait se trouver mêlée à une controverse d'ordre politique, le risque existant en outre qu'il y ait une incidence sur les négociations menées par la CEE avec la Macédoine. L'Assemblée générale approuva alors une motion de la Grèce visant à mettre un terme aux discussions et à ajourner le vote, ce qui entraîna de fait un rejet de la demande d'adhésion de la Macédoine³¹.

L'année suivante, lors de la 104^{ème} session du Comité exécutif, en juillet 1993, les membres du Comité exécutif examinèrent la question d'une éventuelle inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée générale de la demande d'adhésion renouvelée de la Macédoine. Le Secrétaire Général indiqua qu'il avait demandé aux dirigeants macédoniens de préparer une nouvelle demande en utilisant la dénomination qui avait été retenue aux fins de l'adhésion aux Nations Unies, à savoir « ex-République yougoslave de Macédoine ». Il semble qu'aucune décision définitive n'ait été prise à ce moment-là³².

Le Comité exécutif se saisit de nouveau de la demande d'adhésion de la Macédoine lors de sa 105^{ème} session que se tint à Aruba du 27 au 28 septembre 1993, peu avant l'ouverture de la 62^{ème} session de l'Assemblée générale. Le Secrétaire Général indiqua que la demande remplissait toutes les conditions nécessaires mais que demeurait le problème du nom du pays. La Macédoine insista pour que sa demande d'adhésion à INTERPOL soit examinée sous le nom « République de Macédoine » et non sous le nom provisoire qu'elle utilisait dans le cadre de sa tentative d'adhésion aux Nations Unies. Une délégation maintint sa ferme opposition à l'acceptation de la demande et menaça de quitter INTERPOL si la Macédoine était admise sous ce nom. Les avis divergeaient. Certains

³⁰ Procès-verbal de la 101^{ème} session du Comité exécutif, 7 - 9 juillet 1992, 92/CE/3, page 38.

³¹ Procès-verbal de la 61^{ème} session de l'Assemblée générale, 4 - 10 novembre 1992, AGN/61/PV/2, page 2.

³² Procès-verbal de la 104^{ème} session du Comité exécutif, 8 - 9 juillet 1993, 93/CE/3, Document N° 1, page 19.

membres du Comité exécutif étaient favorables au fait de retarder la présentation de la demande à l'Assemblée générale jusqu'à l'issue des négociations que la Macédoine menait avec les Nations Unies, de façon à écarter le risque qu'un Membre d'INTERPOL soit connu sous deux dénominations différentes dans le cadre de deux organisations internationales distinctes. Un autre membre déclara qu'INTERPOL n'avait pas à faire dépendre sa décision de celles d'autres organisations, mais qu'il ne souhaitait pas être perçu comme tentant d'influer sur les négociations que les Nations Unies menaient avec la Macédoine en l'admettant sous un nom que celle-ci lui aurait imposé. Au moins un membre suggéra que la demande soit simplement transmise à l'Assemblée générale afin qu'une décision soit prise dans ce cadre. Le Secrétaire Général indiqua qu'à son sens, le Comité exécutif devrait prendre des dispositions visant un règlement de la question entre les pays, comme l'avaient fait les Nations Unies. Il indiqua qu'il discuterait à la fois avec la délégation macédonienne et avec la délégation grecque afin de déterminer si une solution pourrait être trouvée avant l'Assemblée générale.

Le lendemain, le Secrétaire Général informa le Comité exécutif que le ministre de l'Intérieur de la Macédoine avait accepté de solliciter l'adhésion à INTERPOL sous le nom provisoire que la Macédoine utilisait aux Nations Unies³³. La 62^{ème} session de l'Assemblée générale vota en faveur de l'adhésion à INTERPOL de l'ex-République yougoslave de Macédoine³⁴.

Afrique du Sud

L'Afrique du Sud avait été Membre de la CIPC de 1948 à 1955. Le 29 septembre 1993, elle présenta de nouveau une demande d'adhésion à l'Organisation. Cette demande fut examinée par le Comité exécutif lors de sa 105^{ème} session qui se tint à Aruba les 27 et 28 septembre 1993. À cette occasion, les membres du Comité notèrent que l'adhésion de l'Afrique du Sud serait très bénéfique pour INTERPOL. Le Secrétaire Général fit observer qu'il s'était rendu dans ce pays avec l'accord du Comité. Il avait observé que l'Afrique du Sud était en bonne voie pour devenir une société multiraciale, en particulier en ce qui concernait sa police. En outre, de nombreux pays avaient levé les sanctions qu'ils lui avaient infligées. Il conclut que la demande d'adhésion du pays avait par conséquent de très bonnes chances d'être acceptée.

Cependant, au nombre des préoccupations exprimées par certains pays africains et par le Président figurait le statut de l'Afrique du Sud au sein des Nations Unies : la suppression en Afrique du Sud de l'apartheid était inscrite à l'ordre du jour des Nations Unies depuis leur création. Durant trois décennies, elles avaient infligé des sanctions à l'Afrique du Sud, y compris un embargo sur les armes, et soutenaient les embargos sur le pétrole ainsi que les boycotts liés à l'apartheid qui étaient observés dans de nombreux domaines. Le 14 décembre 1989, quatre ans avant que l'Afrique du Sud ne présente sa seconde demande d'adhésion à INTERPOL, l'Assemblée générale des Nations Unies avait adopté la résolution A/RES/S-16/1 intitulée « Déclaration sur l'*apartheid* et ses conséquences destructrices en Afrique australe » et appelant à l'ouverture de négociations destinées à mettre un terme à l'apartheid et à fonder une démocratie faisant abstraction des races. L'escalade de la violence

³³ Procès-verbal de la 105^{ème} session du Comité exécutif, 27 - 28 septembre 1993, 94/CE/2/ Document N° 1, paragraphe 3.2.

³⁴ Procès-verbal de la 62^{ème} Assemblée générale, 29 septembre - 5 octobre 1993, AGN/62/PV/2, page 2.

politique et le risque qui pesait sur les négociations conduisirent le Conseil de sécurité à créer, en 1992, une Mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud³⁵.

Les membres du Comité observèrent que bien que certains Membres africains fussent préoccupés par le statut de l'Afrique du Sud à l'égard des Nations Unies, certains pays de la région avaient d'ores et déjà commencé à coopérer avec la police sud-africaine. En outre, plusieurs Membres d'INTERPOL qui avaient joué un rôle moteur dans l'adoption de sanctions au sein des Nations Unies avaient non seulement levé eux-mêmes ces sanctions mais également soutenu la demande d'adhésion de l'Afrique du Sud³⁶. Le Secrétaire Général souligna le fait qu'INTERPOL devrait prendre sa décision en toute indépendance, sans se considérer comme lié par ce qui s'était produit au sein d'une autre organisation internationale, en l'occurrence les Nations Unies. Il observa en outre que l'approbation de la demande d'adhésion par l'Assemblée générale était quasiment acquise³⁷.

Le Comité exécutif décida à l'unanimité de soumettre à l'Assemblée générale la demande d'adhésion de l'Afrique du Sud. Ce pays devint membre d'INTERPOL le 29 septembre 1993³⁸.

Autorité palestinienne

En vue de la 124^{ème} session du Comité exécutif qui se tint le 7 novembre 1999, le Secrétariat général produisit un document indiquant que la Palestine avait présenté une demande d'adhésion à INTERPOL le 19 août 1999. Le Secrétaire Général y indiquait qu'il avait répondu au ministre de la Planification et de la coopération internationale qu'il n'était pas possible d'accepter la demande d'adhésion de la Palestine en raison du fait qu'elle n'était pas un État souverain reconnu par les Nations Unies. En réponse à la demande modifiée du ministre, le Secrétaire Général proposa cependant d'accorder à la Palestine le statut d'observateur au sein de l'Organisation³⁹.

Le document indiquait ensuite : « Il est de pratique constante depuis près d'une quinzaine d'années de n'accepter comme membres d'Interpol que les États souverains, reconnus comme tels par la communauté internationale dans son ensemble. Or, tel n'est pas le cas de la Palestine. ». Le document suggérait en conclusion que le Comité exécutif devrait décider, lors de sa dernière réunion précédant la 68^{ème} session de l'Assemblée générale, s'il convenait ou non d'accorder à la Palestine le statut d'observateur⁴⁰. Lors de cette réunion qui se tint à Séoul, le Comité accepta d'accorder ce statut à la Palestine⁴¹.

³⁵ 94/CE/2, Document N° 1.

³⁶ *Idem*, paragraphe 3.2.

³⁷ *Idem*.

³⁸ AGN/62/PV/2.

³⁹ Selon le Secrétaire Général, l'ambassade d'Israël à Paris avait indiqué qu'Israël ne s'opposait pas à ce que la Palestine participe à INTERPOL en qualité d'observateur. Voir Document N° 2, Compte rendu sommaire des débats et relevé des décisions de la 124^{ème} session du Comité exécutif, 7 - 12 novembre 1999, page 20.

⁴⁰ Document N° 10, Coopération avec la Police palestinienne, CE/99/3/DOC/10.

⁴¹ Document N° 2, Compte rendu sommaire des débats et relevé des décisions de la 124^{ème} session du Comité exécutif, 7 - 12 novembre 1999, page 20.

En janvier 2010, le ministre de l'Intérieur de l'Autorité nationale palestinienne présenta de nouveau une demande d'adhésion à INTERPOL. Le Comité exécutif réuni en sa 166^{ème} session reçut un document rappelant la demande de 1999 et mettant en doute la capacité du candidat, dans le cas où il deviendrait Membre, à respecter les obligations lui incombant en vertu du Statut et de la réglementation d'INTERPOL. Ce rapport soulevait des questions concernant son statut en droit international, l'organisation de sa police et sa capacité à prendre part à la coopération judiciaire internationale, y compris en matière d'extradition. Le rapport recommandait au Comité de réitérer sa décision de 1999.

Des avis divergents furent exprimés lors de la réunion du Comité exécutif. Plusieurs membres du Comité considéraient qu'au vu des progrès accomplis par la Palestine depuis 1999 concernant les structures gouvernementales et policières, elle « est en droit de recevoir une réponse équitable de la part du Comité exécutif ». Il fut également noté que le fait de mettre à la disposition de la Palestine les outils d'INTERPOL contribuerait à la lutte contre la criminalité dans la région. Cependant, le Secrétaire Général insista sur le fait que l'admission de la Palestine constituerait « une question politique majeure », et modifierait une politique consistant depuis 25 ans à n'accepter que les États souverains. Le Comité ne prit aucune décision définitive sur la demande d'adhésion de la Palestine. Il décida plutôt de la soumettre à une étude plus approfondie du Secrétariat général, incluant une consultation dans le cadre des Conférences régionales⁴².

Chine

En 1980, lorsque la République populaire de Chine (RPC) commença à se renseigner en vue de son adhésion à INTERPOL, la République de Chine en était membre depuis 1961.

La République populaire de Chine présenta une demande d'adhésion officielle à INTERPOL en mai 1984. Il était généralement admis au sein du Comité exécutif que l'adhésion de la RPC serait bénéfique eu égard au rôle croissant joué par ce pays dans les affaires internationales. La RPC insista cependant pour être le seul représentant de la Chine au sein d'INTERPOL⁴³. La République de Chine étant membre d'INTERPOL depuis 1961, le Comité s'inquiéta de cette situation. D'un côté, certains membres considéraient que le Comité devrait se borner à transmettre à l'Assemblée générale la demande, dont tous ses Membres considéraient qu'elle répondait à l'ensemble des critères, et éviter de prendre part à la controverse politique opposant la République populaire de Chine à la République de Chine. Il appartiendrait par conséquent aux Membres de l'Organisation de décider s'il convenait d'accepter la demande d'adhésion de la RPC. Cependant, si l'adhésion de celle-ci à INTERPOL était approuvée, la conservation par la République de Chine de sa qualité de Membre serait remise en question.

Deux Membres différents ne pouvaient représenter le même pays, et aucune disposition du Statut d'INTERPOL ne prévoyait d'exclure un Membre apprécié au sein de l'Organisation. Au cours de conversations antérieures avec un fonctionnaire de l'ambassade de la RPC, le Secrétaire Général avait

⁴² Document N° 2, Procès-verbal de la 166^{ème} session du Comité exécutif, 22 - 23 juin 2010, CE-2010-3-DOC-02, paragraphe 6.2.

⁴³ Procès-verbal de la 76^{ème} session du Comité exécutif, 28 mai - 1^{er} juin 1984, 1984, 84/CE/2, pages 2 et 3.

appris que la RPC était disposée à accepter que la République de Chine continue de participer à INTERPOL en tant que sous-bureau du B.C.N. de Beijing. Il espérait que la République de Chine accepterait cette solution. À la fin de la 76^{ème} session du Comité exécutif, il fut décidé que l'adhésion de la RPC serait inscrite à l'ordre du jour de la 53^{ème} session de l'Assemblée générale prévue pour septembre 1984. Entretemps, le Président et le Secrétaire Général se rendraient à Taiwan par égard pour la République de Chine afin d'expliquer les circonstances de la demande de la RPC et ses conséquences.

Le voyage à Taipei ne donna lieu à aucune concession de la part de la République de Chine, qui n'était pas disposée à accepter le statut de sous-bureau dans le cadre de la délégation de la RPC. Par la suite, la RPC produisit un projet de résolution qu'elle souhaitait voir présenter lorsque l'Assemblée générale voterait sur sa demande d'adhésion. Ce projet indiquait clairement que l'Assemblée déciderait que la RPC serait le seul représentant légitime de la Chine au sein d'INTERPOL. Le projet en question fut très débattu lors de la 77^{ème} session du Comité exécutif qui se tint la veille de la 53^{ème} session de l'Assemblée générale. Le Secrétaire Général se demandait « si l'Assemblée ne devrait pas d'abord statuer sur le point de savoir si la demande présentée était recevable [...]. À son avis, il n'appartenait pas au Président ni au Secrétaire Général de l'Organisation de statuer sur la recevabilité au regard du Statut d'une demande d'adhésion. Cette décision appartenait à l'Assemblée en tant qu'organe souverain de l'Organisation⁴⁴ ». Le Président exprima le même point de vue : « Il serait en effet tout à fait approprié que l'Assemblée statue sur la question de savoir si une demande d'adhésion conditionnelle est recevable ou non⁴⁵ ». Certains membres du Comité objectèrent qu'il était très inhabituel et inapproprié de demander à l'Assemblée générale de voter sur une résolution accompagnant une demande d'adhésion. D'autres pensaient que le texte présenté par la RPC était comminatoire et de nature politique. Par conséquent, le Secrétaire Général fut invité à se rendre en PRC afin de mener des discussions permettant de déterminer si celle-ci retirerait ou modifierait la résolution⁴⁶.

Les discussions que le Secrétaire mena plus tard ce soir-là avec les délégations respectives de la RPC et de la République de Chine n'aboutirent à aucun accord. La RPC indiqua qu'elle allait étudier la question sans promettre de retirer la résolution.

La demande d'adhésion de la RPC fut examinée lors de la 53^{ème} Assemblée générale. De nombreux Membres exprimèrent leur avis concernant le fait que la demande d'adhésion de la RPC soit accompagnée de la résolution préparée par celle-ci. Les Membres et le Secrétariat général n'étaient pas certains que la réglementation d'INTERPOL permette à l'Assemblée générale de voter sur une demande d'adhésion conditionnelle. La délégation de la République de Chine insista pour qu'un vote préliminaire ait lieu sur cette question avant le vote portant sur la demande elle-même. Une motion à cet effet fut cependant rejetée. L'Assemblée vota alors sur la demande dans son ensemble, y compris la résolution affirmant que la RPC était l'unique représentant de la Chine au sein d'INTERPOL. La demande de la RPC ne recueillit pas la nécessaire majorité des deux tiers et la séance fut suspendue pour la journée⁴⁷.

⁴⁴ 53/AGN/PV/2, pages 8 et 9.

⁴⁵ *Idem*, page 10.

⁴⁶ Procès-verbal de la 77^{ème} session du Comité exécutif, 31 août - 11 septembre 1984, 1984, 84/CE/3, pages 6 à 8.

⁴⁷ Procès-verbal de la 53^{ème} Assemblée générale, 4 - 11 septembre 1984, 53/AGN/PV/2, page 13.

Le lendemain, conformément à l'article 21 du Statut d'INTERPOL, l'Assemblée générale procéda à un second vote par lequel fut acceptée la demande d'adhésion de la RPC, y compris la résolution, à la majorité requise des deux tiers⁴⁸.

L'admission de la RPC en tant qu'unique représentant de la Chine au sein d'INTERPOL inquiéta certains Membres quant au maintien du statut de la République de Chine. Le Secrétaire Général et d'autres personnes tentèrent, au cours des deux années suivantes de trouver une solution qui permettrait à la République de Chine de continuer à coopérer avec INTERPOL⁴⁹. La seule solution acceptable pour la RPC demeurait cependant la participation de Taiwan en tant que sous-bureau de Pékin ne possédant pas de droit de vote, ce que la République de Chine n'était pas disposée à accepter. Par conséquent, en 1986, le Comité exécutif donna au Secrétaire Général l'instruction d'informer l'Assemblée générale que la République de Chine avait refusé le statut de sous-bureau et qu'il n'y avait plus lieu de s'efforcer de trouver une solution⁵⁰.

Bien qu'il n'en soit pas expressément fait état dans le dossier d'adhésion de la RPC à INTERPOL, le statut d'unique représentant de la Chine conféré à celle-ci et l'exclusion de la République de Chine qui en est la conséquence correspondent à la situation de la RPC au sein des Nations Unies.

Partie II. Définition des termes de l'article 4

I. Les termes de l'article 4

La terminologie employée dans l'article 4 est apparue pour la première fois dans le Statut d'INTERPOL de 1956. Si d'autres dispositions du Statut ont été modifiées depuis, le texte de l'article 4 est, quant à lui, demeuré le même. Depuis 1956, et pendant plusieurs dizaines d'années, les Membres d'INTERPOL et ses organes directeurs ont débattu en long et en large du sens du terme « pays » figurant dans l'article 4. Ces débats sont nés de plusieurs tentatives d'inciter INTERPOL à donner une définition officielle au terme « pays » figurant dans l'article 4, de sorte qu'il signifie « État souverain »⁵¹.

⁴⁸ Procès-verbal de la 53^{ème} Assemblée générale, 4 - 11 septembre 194, 53/AGN/PV/3, page 2.

⁴⁹ En 1985, INTERPOL a demandé au Professeur Paul Reuter un avis juridique portant sur plusieurs questions dont celle de savoir si l'article 3 du Statut s'appliquait aux décisions relatives aux demandes d'adhésion – il conclut que tel n'était pas le cas – et sur les conséquences de l'admission de la RPC sur la République de Chine. Le Professeur Reuter conclut que le vote concernant la RPC signifiait qu'INTERPOL admettait d'autres délégués affirmant représenter la Chine dans son ensemble, à savoir la Chine continentale et les îles. Le pays restait le même, seuls changeaient les délégués qui le représentaient.

⁵⁰ Compte rendu sommaire des débats, 82^{ème} session du Comité exécutif, 3 - 6 juin 1986, pages 3 et 4.

⁵¹ Les efforts visant à définir le mot « pays » comme signifiant « État souverain » ne s'inscrivaient pas dans le processus d'examen et de décision concernant les demandes spécifiques d'adhésion à INTERPOL. Ils relevaient d'une démarche indépendante découlant du fait que certains Membres craignaient qu'INTERPOL ne soit pas tout à fait considéré comme une organisation intergouvernementale à part entière du fait qu'il comptait parmi ses Membres des entités qui n'étaient pas des États. Il est néanmoins important d'avoir connaissance de ces efforts, ainsi que les discussions et débats qu'ils ont occasionnés, pour bien comprendre les questions délicates qui ont souvent dû être traitées au cours du processus d'admission des nouveaux Membres depuis 1956.

L'article 4, tel qu'adopté en 1956, est le fruit d'un compromis. En 1955, l'évolution de la Commission internationale de police criminelle (C.I.P.C.) conduisit à un examen de son fondement juridique. L'une des principales critiques concernant les statuts en vigueur consistait à souligner le manque de clarté de ceux-ci sur la qualité de Membre. Le projet de Statut qui fut élaboré afin de remédier aux lacunes des statuts en vigueur et présenté à la 24^{ème} session de l'Assemblée générale en 1955 s'attachait à réserver la qualité de Membre de l'Organisation aux États. Cette évolution donna lieu à des protestations de la part de Membres qui refusaient le caractère intergouvernemental qu'il était envisagé de conférer à l'Organisation et craignaient que la nature politique de la nomination des représentants à l'Assemblée générale ne diminue le caractère technique de l'Organisation et ne réduise par conséquent son indépendance et son efficacité. Le projet de Statut prévoyait également la possibilité pour des territoires non étatiques de devenir des « Membres associés » de l'Organisation sans droit de vote. Cette rédaction se heurta à l'objection de Membres qui considéraient que tout pays doté d'une police luttant de manière autonome contre la criminalité devrait être en mesure d'adhérer à l'Organisation en tant que Membre à part entière, quel que soit son statut juridique⁵².

L'Assemblée générale nomma un sous-comité chargé de la réforme des statuts, dont la mission consistait à réexaminer le projet de Statut à la lumière des observations formulées par les Membres lors de la 24^{ème} Assemblée. Au cours des délibérations de ce sous-comité, certains Membres considérèrent qu'il était difficile d'affirmer que les Membres de l'Organisation étaient des États et qu'il était dangereux de tenter de définir la notion d'État. L'une des idées proposées consistait à admettre en tant que Membres de l'Organisation les services de police. Cependant, cette idée rencontra des résistances fondées sur le fait que différents services de police pouvaient coexister dans un pays donné. En l'absence d'accord, un compromis fut trouvé, qui consistait à remplacer le terme « État » par le terme « pays ». Le Sous-comité approuva la rédaction de l'article 4, qui fut adopté dans le cadre du nouveau Statut en 1956, lors de la 25^{ème} Assemblée générale. Les archives ne semblent cependant pas comporter d'historique complet des discussions du sous-comité ni des débats de la 25^{ème} Assemblée générale indiquant la ou les raisons pour lesquelles le terme « pays » a été choisi ni la ou les raisons pour lesquelles a été adopté la partie de l'article traitant de l'aspect procédural de l'adhésion à l'Organisation.

II. Les efforts visant à définir la qualité de membre d'INTERPOL

Après l'adoption du Statut de 1956, le statut d'INTERPOL en tant qu'organisation intergouvernementale continua de préoccuper certains Membres, et tout particulièrement les membres du Comité exécutif et du Secrétariat général. À l'appui de sa prétention au statut d'organisation internationale, INTERPOL obtint un avis juridique d'un conseiller extérieur⁵³, ainsi qu'une lettre du Sous-Secrétaire général adjoint et Conseiller juridique des Nations Unies attestant qu'il avait été désigné comme organisation intergouvernementale en 1971 par le Conseil économique

⁵² Procès-verbal de la XXIV^{ème} session de l'Assemblée générale de la C.I.P.C., lundi 5 septembre 1955, séance plénière 1, pages 1 à 13.

⁵³ 85/CE/1 – Avis juridique de M. Paul Reuter, Professeur émérite à l'université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris.

et social des Nations Unies⁵⁴. Des doutes continuèrent cependant d'être exprimés par plusieurs pays et organisations avec lesquels INTERPOL était en relations⁵⁵. Le texte de l'article 4 était perçu comme créant une ambiguïté sur la question de savoir si les Membres d'INTERPOL étaient des États, des pays, voire des organes de police déterminés. Face à cette incertitude, certains soulevèrent la question de savoir si le Statut d'INTERPOL devrait être considéré comme une convention internationale conclue entre gouvernements, comme INTERPOL le prétendait, ou simplement comme une convention entre organismes de police des pays membres, qui ne liait pas les gouvernements eux-mêmes.

A. Propositions de modification du Statut présentées en 1992

En 1986, le Comité exécutif inscrivit la révision du Statut à l'ordre du jour de la 55^{ème} Assemblée générale. Au cours des cinq années qui suivirent, les Conseillers de l'Organisation préparèrent des propositions de modifications qui furent présentées à la 60^{ème} Assemblée générale en 1991. Les commentaires des Membres furent recueillis à cette occasion, puis les Conseillers et le Secrétariat général furent chargés de préparer un projet de nouveau Statut. Le Comité exécutif examina ce projet au début de l'année 1992 et le présenta, après quelques modifications, à la 61^{ème} Assemblée générale qui se tint à Dakar fin 1992.

L'article 5 du projet de Statut traitait du statut de Membre. Les deux premiers alinéas étaient ainsi rédigés :

- « 1. Est Membre de l'Organisation tout État dont la demande d'adhésion a obtenu l'approbation de l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers.
2. La demande d'adhésion est présentée par l'autorité gouvernementale compétente au Secrétaire Général. »⁵⁶.

Les commentaires accompagnant l'article 5 indiquaient que « Le présent libellé ne fait que consacrer une réalité juridique existante : l'O.I.P.C.-Interpol est une organisation intergouvernementale formellement reconnue, d'une part, par l'O.N.U. (ECOSOC) et, d'autre part, par certains États qui ont conclu ou sont sur le point de conclure des accords de siège [...] ou qui font bénéficier l'Organisation d'immunités prévues par leur législation interne applicable aux organisations intergouvernementales (États-Unis) [...] Dans ces conditions, ce sont donc les États qui sont Membres de l'Organisation. » Il fut également noté que « compte tenu de l'évolution actuelle de la coopération policière internationale, la consécration formelle du statut d'organisation intergouvernementale d'Interpol présenterait des avantages certains pour l'Organisation dans ses rapports avec d'autres enceintes internationales et avec ses États membres »⁵⁷.

⁵⁴ Note relative au statut intergouvernemental d'INTERPOL *in* Lettre à M. Bossard, Secrétaire Général d'INTERPOL adressée par M. Suy, Sous-Secrétaire général et Conseiller juridique des Nations Unies, 14 décembre 1982.

⁵⁵ 4/D.3/STA/36-B – Lettre circulaire de M. Bossard, Secrétaire Général d'INTERPOL, aux Chefs des Bureaux centraux nationaux, 24 février 1983.

⁵⁶ AGN/61/RAP N° 9, annexe 1, page 4.

⁵⁷ *Idem*.

L'Assemblée générale n'adopta pas le projet de Statut lors de sa 61^{ème} session. Elle adopta à la place une résolution invitant tous les Membres à désigner des experts pour participer à la rédaction d'un rapport et élaborer un projet de Statut qui serait présenté à l'Assemblée générale ultérieurement⁵⁸.

Le Groupe d'experts comprenait les Conseillers de l'Organisation, les membres du Comité exécutif ainsi que les experts que les Membres avaient chargés d'assister aux réunions du Groupe. Celui-ci se réunit à deux reprises, en juillet 1993 et en janvier 1994. Avant sa première réunion, il reçut les réponses à une enquête effectuée auprès des Membres, les invitant à donner leur avis sur la question de savoir si les Membres d'INTERPOL étaient des États, des pays ou des organismes de police. Le Groupe utilisa ces réponses ainsi que le projet de Statut modifié que le Comité avait présenté à Dakar comme points de départ des discussions. Les premières discussions conduisirent à un accord sur certains articles non controversés de la proposition de 1992, mais d'autres articles posèrent problème. Les dispositions délicates étaient celles concernant le statut juridique de l'Organisation, qui faisaient renaître le débat sur la définition des Membres d'INTERPOL : pays, États ou organismes de police.

Ainsi que l'avaient déjà révélé les discussions du Comité qui se réunit lors de la 61^{ème} session de l'Assemblée générale afin d'examiner le projet de Statut, le statut juridique de l'Organisation constituait un sujet de controverse parmi ses propres Membres : certains d'entre eux considéraient qu'INTERPOL était une organisation intergouvernementale dont les Membres étaient des États et dont le Statut était un traité en forme simplifiée ; d'autres, au contraire, considéraient qu'INTERPOL était une organisation non gouvernementale constituée d'organismes de police servant la cause de la coopération policière internationale ; d'autres encore, tout en ne niant pas la nature intergouvernementale d'INTERPOL, considéraient cependant que ses Membres étaient des organismes de police.

Il ressort du procès-verbal de la première réunion du Groupe d'experts que certains Membres étaient favorables à la rédaction de l'article 5 proposé car ils considéraient qu'il reflétait la véritable nature d'INTERPOL, à savoir celle d'organisation intergouvernementale reconnue par les Nations Unies et par plusieurs États. Ce statut d'organisation intergouvernementale impliquait que les Membres d'INTERPOL étaient des États et non des organismes de police ou des pays non souverains⁵⁹. Les Membres qui étaient de cet avis considéraient que le Statut devrait être explicite à ce sujet et que le texte ambigu de l'article 4 de la version de 1956 devait être supprimé.

D'autres Membres craignaient cependant que le fait de conférer à INTERPOL le statut d'organisation intergouvernementale dont les Membres seraient des États l'empêche de demeurer un réseau transfrontalier efficace de coopération policière contre la criminalité. Ils s'inquiétaient du rôle que pourraient jouer des délégués n'appartenant pas à des organismes de police, y compris des diplomates ou d'autres fonctionnaires qui politiseraient INTERPOL. L'un des membres du Groupe d'experts fit également état de sa préoccupation relative au futur statut de Membres des Membres actuels d'INTERPOL qui n'étaient pas clairement des États souverains. Si ces Membres devaient quitter INTERPOL, l'efficacité de l'Organisation s'en trouverait diminuée. Un autre sujet de

⁵⁸ AGN/61/RES/5

⁵⁹ Procès-verbal de la première réunion du Groupe d'experts, 12 - 15 juillet 1993, page 19, joint en tant qu'annexe 5 au Rapport d'Assemblée générale AGN/63/RAP/11 « Amendement du Statut d'Organisation », 1994.

préoccupation résidait dans le fait que si le Statut d'INTERPOL était considéré comme une convention internationale entre États Membres, les législations nationales de certains de ceux-ci imposeraient à leurs gouvernements d'approuver la convention et leur participation à l'Organisation⁶⁰.

À la fin de la première réunion du Groupe d'experts, aucun accord n'avait été trouvé sur la question de la qualité de Membre. Le Groupe prit alors la décision de lancer une deuxième enquête dont les résultats seraient examinés lors de la réunion suivante.

La seconde réunion du Groupe d'experts se tint en janvier 1994. Le statut juridique de l'Organisation, ainsi que la question de savoir si les Membres d'INTERPOL étaient des pays ou des États, y furent longuement discutés. Un certain nombre de Membres continuèrent de s'opposer à ce qu'il soit déclaré que les Membres d'INTERPOL étaient des États. À un certain stade, un texte de compromis fut proposé et adopté en tant que modification apportée au projet d'article 5 : « Est Membre de l'Organisation l'organisme officiel de police criminelle désigné par un État ou pays dont la demande d'adhésion a obtenu l'approbation de l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers »⁶¹. L'intégration des termes « pays » et « État » à l'article consacré à l'adhésion laissait espérer que tous les Membres pourraient parvenir à un accord. Tel ne fut cependant pas le cas. Un membre du Secrétariat général fit remarquer qu'à seulement deux exceptions près, le terme « pays » figurant à l'article 4 avait été interprété comme un synonyme du terme « État ». Le fait d'intégrer les deux termes dans une nouvelle disposition du Statut pourrait suggérer qu'ils avaient des sens différents, ce qui conduirait des entités ne constituant par des États à présenter une demande d'adhésion. Dans ce cas, INTERPOL pourrait se retrouver lui-même sur la scène politique en ayant à décider du statut international d'un candidat à l'adhésion. En définitive, le Groupe d'experts considéra que le projet de nouvelle rédaction n'apportait aucune amélioration au texte de l'actuel article 4, dont il fut noté qu'il avait réussi à l'Organisation depuis 1956⁶². Les membres du Groupe décidèrent d'informer le Comité exécutif de l'absence de progrès sur la question du statut juridique de l'Organisation et de demander à l'Assemblée générale de leur donner des éléments d'orientation quant à la manière d'avancer sur ce projet.

Après avoir reçu le rapport du Groupe d'experts, le Comité exécutif décida qu'il convenait de suspendre les travaux de rédaction d'un Statut modifié. L'Assemblée générale acquiesça en adoptant lors de sa 63^{ème} session, en octobre 1994, une résolution présentée par le Comité à cet effet⁶³.

B. Efforts déployés en 2011 afin de définir le terme « pays » figurant à l'article 4 du Statut

Lors de la 170^{ème} session du Comité exécutif qui se tint à Lyon en juin 2011, le Secrétariat général présenta au Comité un rapport et une recommandation relatifs à l'interprétation du terme « pays » figurant à l'article 4 du Statut. Ce rapport daté du 7 juin 2011 avait pour titre « La politique d'INTERPOL concernant les adhésions à l'Organisation »⁶⁴. Il indiquait que le statut d'État de deux

⁶⁰ Idem, page 6.

⁶¹ Idem, page 39.

⁶² Idem, page 44.

⁶³ AGN/63/RES/8 ; AGN/63/PV/5, page 2.

⁶⁴ CE-2011-2-DOC-16.

candidats récents à l'adhésion, la Palestine et le Kosovo, faisait l'objet d'un « débat passionné sur la scène internationale »⁶⁵. Le Secrétariat général fit observer qu'à l'avenir, INTERPOL recevrait probablement des demandes émanant d'entités similaires dont la qualification juridique donne lieu à des débats politiques. Selon le rapport en question, INTERPOL avait la possibilité de mieux se protéger contre le risque de se retrouver au cœur de débats de ce type en indiquant clairement que ses Membres étaient des États souverains reconnus comme tels par la communauté internationale et un Membre des Nations Unies. Le Secrétariat général affirma que le moment était opportun pour confirmer la pratique suivie par INTERPOL au cours des 20 années précédentes, consistant à donner au terme « pays » figurant à l'article 4 le sens d'« État souverain ». Un projet de résolution à cet effet fut annexé au rapport, que le Secrétariat général demanda au Comité exécutif d'approuver et d'inscrire à l'ordre du jour de la 80^{ème} Assemblée générale qui devait se tenir à Hanoï plus tard la même année.

Certains membres du Comité exécutif recommandèrent la plus grande prudence dans la présentation de la résolution. L'un d'eux estimait que celle-ci serait perçue comme « visant certaines entités ». Un autre membre considérait que la référence aux Nations Unies devrait être supprimée. Le Secrétaire Général décida de retirer le projet de résolution et les membres du Comité convinrent de continuer à traiter les demandes d'adhésion au cas par cas⁶⁶.

C. Enregistrement du Statut d'INTERPOL auprès des Nations Unies

Aux environs de l'année 2004, le Secrétariat général et le Comité exécutif commencèrent à étudier la question de savoir si INTERPOL devrait tenter d'enregistrer son Statut en tant que convention internationale en vertu de l'Article 102 de la Charte des Nations Unies⁶⁷. En 2006, le Secrétariat général exprima un avis favorable à cet enregistrement. Un groupe de plusieurs conseillers juridiques de Membres de l'Organisation réunis à Lyon en 2007 indiqua également sous forme de recommandation que la nature du Statut justifiait son enregistrement⁶⁸. En outre, en mai 2010, la Conférence régionale européenne adopta une recommandation déclarant que le Statut d'INTERPOL devrait être enregistré auprès des Nations Unies⁶⁹.

Lors de sa 167^{ème} session, le Comité exécutif étudia un projet de résolution relatif à cet enregistrement et approuva sa présentation lors de la 79^{ème} session de l'Assemblée générale devant se tenir en novembre 2010 à Doha (Qatar). L'Assemblée décida cependant d'accorder aux Membres un certain délai pour étudier cette proposition, de sorte que le vote fut reporté à l'année suivante⁷⁰.

⁶⁵ Idem, page 1.

⁶⁶ Extraits du procès-verbal de la 170^{ème} session du Comité exécutif relatifs au point « La politique d'INTERPOL concernant les adhésions à l'Organisation » rejetant la proposition du Secrétariat général, CE-2011-3-DOC-02, pages 37 et 38.

⁶⁷ Avis du Bureau des affaires juridiques, présenté par le Docteur R.S.J. Martha, L.L.M., Conseiller juridique, « Nature juridique du Statut de l'Organisation internationale de police criminelle », janvier 2006, pages 1 et 2.

⁶⁸ « Enregistrement et publication du Statut d'INTERPOL en application de l'Article 102, alinéa 1, de la Charte des Nations Unies », Réunion tenue à Lyon (France) les 3 et 4 mai 2007, Rapport final du Professeur Maurice Kamto, Président de la réunion, page 5.

⁶⁹ AG/2011/RAP/16, page 2.

⁷⁰ AG/2011/RAP/16, page 2.

Lors de la 80^{ème} session de l'Assemblée générale, qui se tint à Hanoï, les Membres discutèrent à nouveau de la proposition d'enregistrer le Statut auprès des Nations Unies. Plusieurs d'entre eux s'exprimèrent nettement en faveur d'un enregistrement qui permettrait de renforcer le statut international d'INTERPOL. D'autres exprimèrent leur désaccord motivé par le fait qu'à leur sens, le Statut ne liait pas les Membres d'INTERPOL de la même façon qu'un traité ou qu'une convention internationale similaire. À l'issue du débat, l'Assemblée adopta une résolution qui chargeait le Secrétaire Général de prendre des dispositions afin de procéder à l'enregistrement auprès des Nations Unies.

Il reste cependant qu'à ce jour, le Statut d'INTERPOL ne figure pas dans la Collection des traités des Nations Unies au titre de l'Article 102 de la Charte.
