

Articles

2

« [A]ssurer et [...] développer l'assistance réciproque la plus large de toutes les autorités de police criminelle, [...] dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme »

&

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

3



INTERPOL

RECUEIL DE PRATIQUES

Application des articles 2 et 3 du Statut d'INTERPOL dans le contexte du traitement de données dans le Système d'information d'INTERPOL.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL.....	2
1. INTRODUCTION (Mise à jour : novembre 2024)	3
2. CONTEXTE GÉNÉRAL (Mise à jour : novembre 2024)	6
2.1 L'article 2(a) du Statut : agir « dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme »	6
2.2 L'article 3 du Statut	14
2.3 Examen de conformité au regard à la fois de l'article 2(a) et de l'article 3 du Statut	20
3. ANALYSE THÉMATIQUE.....	22
3.1 Infractions commises par des personnalités politiques (ou d'anciennes personnalités politiques) ou hauts fonctionnaires (ou d'anciens hauts fonctionnaires) (Mise à jour : novembre 2024)	22
3.2 Infractions relatives à la liberté d'expression	29
3.3 Infractions relatives à la liberté de réunion et à la liberté d'association (Mise à jour : novembre 2024)	32
3.3.1 <i>Infractions relatives à la liberté de réunion</i>	32
3.3.2 <i>Infractions relatives à la liberté d'association</i>	45
3.4 Infractions contre la sûreté de l'État.....	52
3.5 Infractions commises dans le contexte d'une prise de pouvoir inconstitutionnelle ou dans un contexte de troubles sociaux/civils/politiques (Mise à jour : novembre 2024)	54
3.6 Infractions relatives aux actes de terrorisme et à l'appartenance à une organisation terroriste (Mise à jour : novembre 2024).....	62
3.7 Violation de sanctions (Mise à jour : novembre 2024).....	73
3.8 Infractions électorales	81
3.9 Émigration illégale	83
3.10 Aspects militaires.....	85
3.11 Éléments religieux/raciaux (Mise à jour : novembre 2024).....	91
3.12 Chefs d'accusation distincts	99
3.13 Correspondance entre les chefs d'accusation et les faits présentés à l'appui	101
Annexe (Principales règles applicables à l'évaluation des données traitées dans le Système d'information d'INTERPOL au regard des articles 2 et 3 du Statut)	

AVANT-PROPOS DU SECRETAIRE GENERAL

Depuis sa création en 1923, INTERPOL a considérablement renforcé ses capacités afin de faciliter la coopération policière internationale dans la lutte contre la criminalité.

Le Statut d'INTERPOL précise deux conditions importantes en ce qui concerne les activités de l'Organisation : elles doivent être menées dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 2(a)) ; et ne doivent présenter aucun caractère politique, militaire, religieux ou racial (article 3).

En effet, INTERPOL est une organisation internationale exerçant un rôle privilégié afin de soutenir ses pays membres dans la prévention et la lutte contre la criminalité, il est donc de la plus haute importance que ses activités respectent les principes bien établis en matière de droits humains et transcendent les politiques nationales et internationales.

En parallèle de l'évolution du droit international et des nouvelles réalités géopolitiques, l'interprétation et l'application des articles 2(1) et 3 ont changé au fil des ans. Cette évolution n'a pas été sans poser de difficultés. La réponse apportée par INTERPOL dans des affaires relevant notamment du terrorisme, lesquelles, par leur essence même, comportent souvent des éléments à caractère politique, militaire, religieux ou racial, a nécessité les conseils des organes de gouvernance de l'Organisation. À mesure que l'Organisation a pris de l'envergure, la tâche de recenser les normes reconnues par ses désormais 196 pays membres est devenue de plus en plus complexe.

L'application des articles 2(1) et 3 est particulièrement pertinente pour le traitement des données par les canaux de l'Organisation, notamment les notices et les diffusions d'INTERPOL. Dans la mesure où les activités de l'Organisation concernent le traitement de données à caractère personnel, il est impératif que ses membres respectent l'état de droit.

Le Secrétariat général a élaboré un « Recueil de pratiques » afin d'assurer la cohérence et la transparence des pratiques d'INTERPOL. Il s'agit d'un guide de référence qui présente une vue d'ensemble historique et contextuelle des articles 2(1) et 3, qui aborde des sujets précis et qui les illustre par des exemples concrets tirés de la pratique d'INTERPOL.

La première édition, consacrée à l'article 3 du Statut, a été mise à jour pour la dernière fois en 2013. Depuis lors, le monde – et la criminalité transnationale – ont considérablement évolué. Il en va de même des mesures déployées par INTERPOL pour veiller à ce que les données traitées par ses canaux soient conformes à son Statut et à sa réglementation. Cette version révisée et mise à jour du Recueil de pratiques comprend désormais des conseils sur l'interprétation et l'application de l'article 2(a).

Je tiens à remercier tous ceux qui ont contribué à cette précieuse publication, qui doit être considérée comme un document dynamique reflétant l'évolution constante de notre compréhension, de notre interprétation et de notre application des articles 2(1) et 3 du Statut d'INTERPOL.

M. Jürgen Stock
Secrétaire général d'INTERPOL

1. INTRODUCTION (MISE A JOUR : NOVEMBRE 2024)

1. Le traitement de données présentant un intérêt pour le travail de police dans le monde entier est au cœur des activités de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL). À cette fin, INTERPOL met à la disposition de ses pays membres un large éventail d'outils et de capacités policières, parmi lesquels figurent la publication de notices INTERPOL¹, la transmission de diffusions² et de messages³ par l'intermédiaire du système de communication sécurisé de l'Organisation et l'enregistrement de données dans les bases de données d'INTERPOL, lesquelles comprennent les fichiers d'analyse criminelle.
2. Le cadre normatif d'INTERPOL régissant le traitement de données se compose des textes suivants⁴ :
 - a) le Statut⁵ ;
 - b) le Règlement sur le traitement des données (RTD) ;
 - c) les résolutions adoptées par l'Assemblée générale.
3. Le Secrétariat général 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 »⁶, veille à ce que le traitement des données s'effectue dans le respect du cadre normatif susmentionné⁷.
4. Lorsqu'il contrôle la conformité du traitement de données particulières à la réglementation applicable, le Secrétariat général vérifie si toutes les conditions de traitement sont remplies. La condition primordiale est que le traitement des données soit conforme au Statut d'INTERPOL⁸, notamment à ses articles 2 et 3⁹.

¹ On entend par « notice » toute demande de coopération internationale ou toute alerte internationale émise par l'Organisation à la requête d'un bureau central national ou d'une entité internationale, ou à l'initiative du Secrétariat général, et adressée à l'ensemble des Membres de l'Organisation. Voir l'article 1(13) du Règlement d'INTERPOL sur le traitement des données (RTD).

² On entend par « diffusion » toute demande de coopération internationale ou toute alerte internationale émanant d'un bureau central national ou d'une entité internationale, transmise directement à un ou plusieurs bureaux centraux nationaux ou à une ou plusieurs entités internationales et enregistrée simultanément dans une base de données de police de l'Organisation. Voir l'article 1(14) du RTD.

³ On entend par « message » toute demande de coopération internationale, toute alerte internationale ou toutes données qu'un bureau central national ou qu'une entité internationale dotée de pouvoirs d'enquête et de poursuite en matière pénale choisit de transmettre directement à un ou plusieurs bureaux centraux nationaux ou à une ou plusieurs entités internationales par l'intermédiaire du Système d'information d'INTERPOL mais qu'il ou elle choisit, sauf indication contraire, de ne pas enregistrer simultanément dans une base de données de police de l'Organisation. Voir l'article 1(15) du RTD.

⁴ On trouvera des extraits des textes concernés dans l'annexe.

⁵ 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. 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. Voir H. G. Schermers et N. M. Blokker, *International Institutional Law*, 4^{ème} édition révisée (Boston/Leiden, 2003), par. 36.

⁶ Voir l'article 26(b et c) du Statut d'INTERPOL.

⁷ Voir les articles 22, 74, 77, 86, 125 et 128 du RTD. Voir aussi les articles 129 à 131 du RTD.

⁸ Voir l'article 5(1) du RTD.

⁹ Voir les articles 5(2), 34(2), 76(2,d), 86 et 99(2,d) du RTD.

5. L'article 2 du Statut définit le mandat d'INTERPOL de manière large :
- 1) assurer et [...] 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 ;
 - 2) établir et [...] développer toutes les institutions capables de contribuer efficacement à la prévention et à la répression des infractions de droit commun.
6. L'article 3 du Statut dispose que « [t]oute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdite à l'Organisation ».
7. Aux termes de ces articles, le mandat d'INTERPOL est soumis à trois restrictions importantes. Premièrement, l'Organisation doit s'acquitter de son mandat « dans le cadre des lois existant dans les différents pays ». Deuxièmement, elle doit s'en acquitter « dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme ». Troisièmement, elle doit œuvrer à la prévention et à la répression des infractions de droit commun¹⁰, à l'exclusion de toute question présentant un caractère « politique, militaire, religieux ou racial ».
8. Ces restrictions renvoient aux trois cadres juridiques qui régissent toute communication transmise par le canal d'INTERPOL : premièrement, la législation nationale du pays d'origine et du pays destinataire, pour ce qui est de la suite à donner à la demande ; deuxièmement, le droit international relatif aux droits humains, qui reflète « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme » ; et troisièmement, la réglementation interne d'INTERPOL, à savoir l'article 3 du Statut¹¹.
9. INTERPOL doit s'abstenir de toute activité qui ne respecterait pas une ou plusieurs de ces restrictions. Par exemple, INTERPOL ne peut pas publier une notice rouge si : 1) les autorités nationales compétentes du pays demandeur n'ont pas émis un mandat d'arrêt en bonne et due forme (première restriction) ; 2) cette publication entraînerait une violation des droits humains de la personne concernée (deuxième et éventuellement troisième restriction) ; ou 3) cela compromettrait la neutralité de l'Organisation ou porterait autrement atteinte à la mission qui lui incombe d'aider ses Membres à lutter contre les infractions de droit commun (troisième restriction).
10. L'interprétation des dispositions du Statut, notamment de ses articles 2 et 3, est guidée par les principes généraux d'interprétation du droit international, en particulier ceux consacrés par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Plus précisément, il convient d'interpréter les articles 2 et 3 au regard du principe selon lequel « [u]n 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 de son but »¹². L'analyse qui suit, relative aux principes directeurs qui doivent guider l'appréciation de la conformité aux articles 2 et 3, doit donc être replacée dans ce cadre juridique général.

¹⁰ On entend par « infractions de droit commun » toute infraction pénale, à l'exception de celles qui entrent dans le champ d'application de l'article 3 du Statut et de celles pour lesquelles un régime spécifique a été défini par l'Assemblée générale. Voir l'article 1(1) du RTD.

¹¹ Comme cela est expliqué dans le présent recueil de pratiques, l'interprétation et l'application de l'article 3 ont également été influencées par les évolutions du droit international et la pratique des États. Toutefois, l'article 3 demeure pour l'essentiel une règle interne qui régit les activités d'INTERPOL en vertu d'une décision des organes d'INTERPOL, tandis que la référence à « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme » est un moyen d'intégrer les normes du droit international.

¹² Voir l'article 31(1) de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

11. En ce qui concerne l'examen de la conformité de données aux articles 2(1) et 3 du Statut, le principe fondamental est qu'INTERPOL n'examine pas les éléments de preuve ni n'évalue ou ne détermine la culpabilité ou la responsabilité pénale de la personne concernée. Ces tâches incombent aux juridictions nationales et internationales compétentes en matière pénale.

12. Compte tenu de l'importance accordée à la conformité aux articles 2(1) et 3 du Statut et de la longue expérience acquise par l'Organisation pour ce qui est de la mise en œuvre de ces importantes dispositions, l'article 34(4) du RTD dispose que « [l]e Secrétariat général pourra élaborer et mettre à la disposition des Bureaux centraux nationaux, des entités nationales et des entités internationales des recueils de pratiques, notamment sur l'application des articles 2 et 3 du Statut de l'Organisation »¹³. Le présent recueil de pratiques a ainsi été élaboré au regard de la jurisprudence établie par le Secrétariat général en ce qui concerne la conformité des données traitées par le canal d'INTERPOL aux articles 2 et 3 du Statut¹⁴.

13. Le présent recueil comporte deux parties. La première partie contient un exposé général sur l'interprétation des articles 2(1) et 3 du Statut s'agissant de l'examen de la conformité des données. Dans la deuxième partie sont évoquées une série de problématiques spécifiques qui soulèvent des questions au regard des articles 2(1) ou 3 du Statut, questions auxquelles INTERPOL a été confronté dans la pratique. Chaque problématique fait l'objet d'un chapitre distinct qui contient des informations générales sur le sujet, explique la pratique actuelle et comporte un certain nombre d'exemples d'affaires examinées par le Secrétariat général sous l'angle de la conformité aux articles 2(1) ou 3 du Statut.

¹³ Voir l'article 34(3) du RTD. Voir ci-après les paragraphes 32 et 55, où sont examinés plus avant les éléments pertinents énumérés dans cet article.

¹⁴ L'application la plus fréquente des articles 2 et 3 dans la pratique quotidienne d'INTERPOL concerne le traitement de données. Toutefois, ces articles s'appliquent à toutes les fonctions et activités d'INTERPOL. Les principes énoncés dans le présent recueil s'appliquent donc, *mutatis mutandis*, à des activités autres que le traitement de données. Ces principes généraux s'appliquent par exemple lorsque l'Organisation envisage une possible coopération avec une autre organisation internationale.

2. CONTEXTE GÉNÉRAL (MISE A JOUR : NOVEMBRE 2024)

1. Cette partie aborde la question de l'examen de la conformité au regard de l'article 2(a) du Statut (point 2.1), de son article 3 (point 2.2) et des deux articles simultanément (point 2.3).

2.1 L'article 2(a) du Statut : agir « dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme »

2. La partie du recueil qui a trait à l'article 2(a) du Statut se fonde sur l'expérience du Secrétariat général relative à l'examen des demandes de coopération policière internationale, les travaux préparatoires de l'article 2(a) du Statut d'INTERPOL¹, la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et l'évolution du droit international en matière de droits humains.

3. INTERPOL, qui a pour but d'assurer et de développer la coopération policière internationale la plus large entre les pays membres, est tenu d'agir « dans le cadre des lois existant dans les différents pays et dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme »².

4. Plusieurs dispositions du RTD font référence à « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme »³. Dans d'autres dispositions du RTD, l'obligation faite à l'Organisation et à ses pays membres d'agir dans cet esprit est implicite⁴. Dans la mesure où l'esprit de la DUDH constitue une référence essentielle pour le mandat de l'Organisation et, plus particulièrement, pour le traitement de données par ses soins, il convient de préciser le sens et l'effet de ces mots.

5. Cette partie donne un bref aperçu de la DUDH (point 2.1.1), suivi d'un rappel du contexte de l'adoption de l'article 2(a) du Statut (point 2.1.2). Des précisions sont ensuite apportées sur ce qu'il faut comprendre par la référence à « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme » dans le Statut (point 2.1.3), sur la portée de l'obligation faite à INTERPOL d'agir dans l'esprit de celle-ci (point 2.1.4) et sur les conséquences qui en découlent pour l'examen de la conformité au regard de l'article 2(a) du Statut (point 2.1.5).

2.1.1 La Déclaration universelle des droits de l'homme

6. La DUDH a été adoptée en 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies, en réponse aux atrocités à grande échelle et aux violations flagrantes des droits humains commises pendant la Seconde Guerre mondiale. Il était alors urgent d'élaborer un cadre de référence global et largement accepté en matière de droits humains, qui servirait de norme universelle pour assurer le respect, la protection et la promotion de la dignité, de l'égalité et de la justice pour tous. La DUDH devait servir de référence pour l'élaboration d'instruments juridiques et de politiques.

7. Les travaux préparatoires de la DUDH mettent en lumière les principes fondamentaux qui sous-tendent son esprit. Parmi ces principes figurent : i) la reconnaissance de la dignité inhérente à l'être humain et de l'égale dignité de tous ; ii) l'universalité⁵, la non-discrimination⁶ et l'indivisibilité⁷ des droits humains ; et iii) la quête de justice, de liberté et d'égalité. D'importants efforts ont été consentis pour protéger les droits des minorités et des populations

¹ Les travaux préparatoires sont les travaux nécessitant l'élaboration d'un document juridique en amont.

² Article 2(a) du Statut.

³ Voir par exemple les articles 2, 5(2), 11(1), 34 et 86 du RTD.

⁴ Voir par exemple les articles 5(1), 8(2), 10(1) et (4), 74(2), 77(1) et 129(1) du RTD.

⁵ L'universalité signifie que les droits humains ne dépendent pas de facteurs culturels, sociaux ou politiques et qu'ils s'appliquent à tous.

⁶ Toute personne a droit à une protection, sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

⁷ Selon le principe d'indivisibilité, les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels sont interdépendants et se renforcent mutuellement, et ils ne peuvent par conséquent être traités de manière isolée ni être hiérarchisés.

vulnérables. Une attention particulière a été accordée à l'égalité des droits et des chances pour les femmes. La DUDH souligne l'importance de la solidarité et de la coopération internationale pour la protection des droits humains⁸.

8. Il est communément admis que la DUDH exprime, dans la plupart de ses dispositions, des principes généraux du droit ou la coutume internationale⁹. La DUDH a été mise en œuvre, ou partiellement reproduite, dans un grand nombre de traités internationaux et régionaux, ainsi que dans les constitutions de pays du monde entier. Elle a également été largement utilisée pour fournir des aides à l'interprétation aux tribunaux et aux instances décisionnelles¹⁰.

2.1.2 Contexte historique : l'adoption de l'article 2(a)

9. La première référence connue au respect des droits humains dans les textes d'INTERPOL, et plus particulièrement à la DUDH, a été faite en 1949, peu après l'adoption de cette dernière. Lors de la 18^{ème} session de l'Assemblée générale de l'Organisation, qui était alors connue sous le nom de « Commission internationale de police criminelle » (CIPC), il a été reconnu que les soupçons donnant à penser que des policiers seraient impliqués dans des violations des droits humains de personnes soupçonnées ou accusées d'avoir commis une infraction, ou la tolérance des policiers à l'égard de telles violations, pouvaient avoir une incidence préjudiciable sur la réputation et le travail de la police criminelle¹¹. Il a également été souligné que, bien que dans la plupart des cas, les structures de l'État remédient efficacement aux actes de violence commis ou tolérés par la police, il y a des cas où des violations des droits humains peuvent néanmoins se produire. Ainsi, l'Assemblée générale a condamné très fermement toutes les méthodes et procédures policières qui violent les droits humains des suspects ou des mis en cause¹².

10. Dans ce contexte, l'Assemblée générale a adopté la résolution n° 3 relative aux « méthodes illégales et inhumaines à l'égard d'inculpés ». Dans le préambule de cette résolution, l'Assemblée générale estimait qu'« il y a lieu de s'élever contre les informations tendant à faire croire que la Police criminelle emploie ou du moins tolère systématiquement à l'égard des personnes soupçonnées d'infraction à la loi pénale ou d'autres personnes des moyens de pression, de privations ou de violences contraires aux législations diverses et à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme » (soulignement ajouté). L'Assemblée générale a par ailleurs décidé ce qui suit : « Les représentants de la C.I.P.C. rappelleront aux polices criminelles que leurs enquêtes, investigations et collaborations à l'instruction judiciaire doivent être menées selon les méthodes

⁸ Voir le préambule de la DUDH.

⁹ Voir l'article 38 du Statut de la Cour internationale de justice (CIJ), lequel définit les sources de droit international que la CIJ doit appliquer. La CIJ a reconnu la DUDH comme étant une source d'obligations juridiques. Voir, par exemple, l'arrêt rendu en l'affaire *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran (États-Unis d'Amérique c. Iran)*, CIJ Recueil 1980, p. 42, dans lequel la CIJ a jugé que les détentions illégales étaient « manifestement incompatible[s] [...] avec les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ». Voir aussi, par exemple, *Détroit de Corfou (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Albanie)*, CIJ Recueil 1949, p. 22.

¹⁰ Pour aller plus loin, voir par exemple l'annexe de l'article de H. Hannum, « The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law », *Georgia Journal of International and Comparative Law*, n° 25, p. 289 (1995-1996). Voir aussi la note 9 ci-avant.

¹¹ De tels allégations ou soupçons « sapent la confiance que les bons citoyens devraient avoir dans ces services, et nuisent à l'estime que les autorités devraient avoir pour la police ; en outre, ils affaiblissent l'activité des membres de cette dernière, qui se sentent constamment et injustement suspectés », 18^{ème} session de la CIPC (Berne, 10 - 15 octobre 1949), rapport n° 3 sur les « [m]éthodes illégales et inhumaines à l'égard d'inculpés ». Cette situation a conduit l'Assemblée générale, lors de sa session tenue à Paris en 1931, à adopter une résolution protestant contre les « reproches immérités » liés aux affirmations selon lesquelles les méthodes d'enquête de la police s'appuieraient sur des « pratiques illégales et inhumaines », donnant « l'ordre strict de ne pas avoir recours à de telles méthodes » et indiquant que si de telles méthodes venaient à être utilisées, « le policier en faute devrait être sévèrement sanctionné ».

¹² Le rapport n° 3 fait référence en particulier à des travaux précédents de la CIPC intitulés « Police criminelle : tactique et technique » et « Psychologie et criminalité ».

fournies par les progrès de la police scientifique ou technique [...] ; [et] que tout acte de violence ou inhumain, c'est-à-dire contraire à la dignité humaine, commis par des policiers dans l'exercice de la police judiciaire ou criminelle doit être dénoncé à la justice. ».

11. Lors de la 24^{ème} session de l'Assemblée générale (Istanbul, 5 - 9 septembre 1955), les délégués ont souligné l'importance de définir clairement le rôle et les buts de l'Organisation ainsi que la manière dont il était prévu de les atteindre¹³. Le rapport du Secrétariat général qui a été présenté lors de cette session soulignait qu'une révision des statuts de l'Organisation était devenue nécessaire au regard des « événements qui ont eu lieu entre 1939 et 1945 » et des « profonds changements survenus entre 1946 et [1955], tant dans la vie intérieure de [la CIPC] que dans la vie internationale en général »¹⁴. Parmi les limites des statuts d'INTERPOL tels qu'ils existaient à l'époque, il a notamment été indiqué que ceux-ci ne « cont[enaient] aucune précision sur les conditions d'une coopération permanente ou sur les bases nationales de fonctionnement »¹⁵. Les modifications – lesquelles donneront naissance au Statut d'INTERPOL – prenaient en compte les principes opérationnels de base de l'Organisation, à savoir « l'indépendance et le caractère technique », et visaient à « répondre aux nouvelles exigences tout en restant dans la sphère des possibilités actuelles »¹⁶.

12. Le Statut d'INTERPOL tel qu'il existe aujourd'hui a été adopté par l'Assemblée générale réunie en sa 25^{ème} session (Vienne, 7 -13 juin 1956). Avec l'article 2, le Statut de 1956 a été le premier texte statutaire de l'Organisation à faire référence aux droits humains¹⁷. Il a été indiqué que l'article 2 était l'une des dispositions qui « définissent le caractère de l'Organisation »¹⁸, ce qui le place au-dessus des autres normes et règles figurant dans les textes d'INTERPOL. Il a également été noté, s'agissant des principales dispositions du Statut, que « l'évolution est une caractéristique du droit et que rien n'empêche l'Organisation de faire preuve d'innovation »¹⁹.

13. Les rédacteurs du Statut de 1956 entendaient répondre, dans le cadre juridique de l'Organisation, aux problématiques et évolutions apparues au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Autrement dit, ils reconnaissaient qu'INTERPOL devait s'adapter à l'évolution de l'ordre international, tout en étant soucieux d'assurer l'indépendance de l'Organisation vis-à-vis de ses pays membres et la qualité de ses activités. Cette approche correspond à l'objet et au but de la DUDH, à laquelle l'article 2(a) du Statut fait explicitement référence, comme nous le verrons plus loin.

14. Plus précisément, la référence à « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme » figurant à l'article 2(a) du Statut, lequel définit le mandat de l'Organisation, témoigne de l'importance que revêt, aux yeux des pays membres, l'intégration de normes internationalement reconnues en matière de droits humains dans les activités de l'Organisation.

¹³ Réunion du Sous-comité sur les statuts (Istanbul, 5 - 9 septembre 1955).

¹⁴ Assemblée générale d'INTERPOL, 24^{ème} session (Istanbul, 5 - 9 septembre 1955), *Projet de réforme statutaire*.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Les premiers statuts d'INTERPOL (alors appelé « Commission internationale de police criminelle », ou « CIPC ») ont été adoptés à la création de l'Organisation, en 1923. De nouveaux statuts ont été adoptés en 1939 puis en 1946, au moment de la reconstruction de l'Organisation au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

¹⁸ Assemblée générale d'INTERPOL, 25^{ème} session (Vienne, 11 juin 1956), *Séance de l'après-midi*.

¹⁹ *Ibid.*

2.1.3 L'« esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme » dans le contexte de l'article 2(a)

15. L'expression l'« esprit des lois »²⁰ renvoie aux aspirations des lois²¹. L'esprit d'un texte est un point de référence qui permet d'interpréter ce texte, d'en évaluer, pour utiliser la terminologie du droit international, « l'objet et le but »²². L'« esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme » signifie que le traitement des données par le canal d'INTERPOL doit être conforme à cet instrument ainsi qu'à ses buts et principes.

16. Les travaux préparatoires du Statut de 1956 n'abordent pas spécifiquement la portée de « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme ». Toutefois, il y est indiqué que les rédacteurs du Statut avaient pour objectif de permettre à l'Organisation de s'adapter à l'évolution à la fois de l'ordre international et des activités d'INTERPOL²³.

17. Dans les années qui ont suivi, la portée de « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme » a évolué en même temps que le droit international relatif aux droits humains, comme en témoignent notamment les avancées suivantes :

- a) Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) ont été adoptés afin de donner force obligatoire à la DUDH en rendant ses dispositions plus concrètes. Le PIDCP s'avère particulièrement pertinent aux fins de l'examen de conformité effectué par le Secrétariat général²⁴.
- b) Plusieurs conventions visant à renforcer certains des droits issus de la DUDH (et de son « esprit ») ont suivi. Parmi les traités importants dans ce domaine, on peut citer : i) la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD) ; ii) la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) ; iii) la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT) ; iv) la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) ; et v) la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD). La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés est particulièrement pertinente aux fins de l'examen de conformité effectué par le Secrétariat général. Le niveau de ratification de ces instruments est important car il témoigne de leur niveau d'acceptation ou de la reconnaissance de leur caractère obligatoire. Or, une norme doit avoir force obligatoire pour avoir valeur de coutume internationale ou de principe général du droit, liant tous les sujets de droit indépendamment de la ratification des traités en question²⁵.

²⁰ La formule est de Montesquieu, dont l'ouvrage *De l'esprit des lois* a été publié en 1748.

²¹ Voir par exemple le *Black's Law Dictionary*, dont la 2^{ème} édition est accessible ici : <https://thelawdictionary.org/?s=%22spirit+of+the+law%22>. Voir aussi le *Merriam-Webster Law Dictionary* : <https://www.merriam-webster.com/dictionary/the%20spirit%20of%20the%20law>.

²² Voir l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Ce principe d'interprétation s'applique également aux résolutions des Nations Unies telles que la DUDH. Voir, par exemple, *Le Procureur c/ Dusko Tadic, alias "Dule"* (Arrêt relatif à l'appel de la Défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence), affaire IT-94-1, Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), 2 octobre 1995, par. 71. Voir aussi par. 10 ci-avant.

²³ Voir par. 11-12 ci-avant.

²⁴ Voir par. 28 ci-après.

²⁵ Au moment de la rédaction du présent document, l'état de ratification des traités cités était le suivant : PIDCP : 174 États ; ICERD : 182 États ; CEDAW : 189 États ; CAT : 174 États ; CRC : 196 États ; CRPD : 191 États. La Convention sur les réfugiés compte 146 États parties. Ces conventions ont été officiellement approuvées par la grande majorité des 196 pays membres d'INTERPOL, autrement dit par la quasi-totalité des États.

- c) Les instruments relatifs aux droits humains évoqués cités ci-avant ont institué des organes spécifiques pour contrôler la mise en œuvre des obligations des États découlant de ces traités. Les organes en question formulent des observations interprétatives, des recommandations ou d'autres observations et peuvent demander des précisions ou mener des enquêtes. Par leurs actes (avis, communications, recommandations ou observations), ils peuvent fournir une interprétation faisant autorité des dispositions de ces conventions, et donc de « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme ».
- d) Les actes des organes et mécanismes de défense des droits humains fondés sur la Charte des Nations Unies (par exemple, les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, l'Examen périodique universel mené par celui-ci et les enquêtes indépendantes qu'il encadre) doivent également être pris en compte, eu égard à l'autorité et à la légitimité dont ces structures sont investies.
- e) Les résolutions et déclarations pertinentes des organes compétents (par exemple, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies), lesquelles disposent de la légitimité nécessaire pour exprimer la volonté ou le consensus de la communauté internationale.
- f) La jurisprudence des juridictions nationales, régionales²⁶ et internationales²⁷²⁸.

18. Le Secrétariat général prend en compte la mesure dans laquelle les différentes sources du droit international en matière de droits humains indiquées ci-avant (dont la liste n'est pas exhaustive) sont applicables à la source des données.

19. Les dispositions de la DUDH et des autres conventions internationales en matière de droits humains ont force obligatoire pour INTERPOL et ses Membres s'agissant de l'utilisation du Système d'information d'INTERPOL dans la mesure où elles ont acquis le statut de normes généralement admises du droit international, sous la forme de principes généraux du droit ou de règles coutumières internationales. Les normes contenues dans ces dispositions peuvent également s'appliquer aux pays membres au regard de leur législation nationale²⁹ ou des obligations internationales applicables³⁰.

20. Par ailleurs, afin de mettre en œuvre « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme » conformément à l'article 2(a) du Statut, la jurisprudence des juridictions nationales et régionales ne sera pas considérée comme contraignante en soi pour les pays qui ne sont pas soumis à la compétence de ces juridictions. Toutefois, dans l'application des obligations découlant des traités, cette jurisprudence pourra être prise en compte comme indication générale de l'évolution et du développement d'une norme en matière de droits humains dans la perspective d'une éventuelle application universelle de cette norme.

21. Les droits humains doivent être appliqués parallèlement au droit pénal. Ils servent de guide pour les activités de la police, notamment la coopération policière internationale, en définissant certaines limites qui visent à concilier l'intérêt de l'application du droit pénal et celui de la protection des droits des personnes³¹.

²⁶ Par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

²⁷ Par exemple, la Cour internationale de justice (CIJ).

²⁸ L'article 38(1,d) du Statut de la CIJ précise que la Cour applique « [...] les décisions judiciaires [...] comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit ». Voir aussi l'article 31(3,b) de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

²⁹ Voir l'article 2(a) du Statut.

³⁰ Voir les articles 5(3) et 34(1) du RTD.

³¹ Voir par exemple l'article 9 du PIDCP, lequel reconnaît les arrestations légales comme constituant une exception au droit fondamental à la liberté et à la sécurité de la personne.

22. Cela étant, ainsi qu'il ressort de la DUDH et des différentes conventions internationales et régionales adoptées dans le domaine des droits humains au cours des dernières décennies, l'objectif premier du droit relatif aux droits humains est de protéger les personnes contre les abus de l'État (ou de toute autre autorité investie de pouvoirs similaires). L'objectif principal n'est donc pas de protéger les personnes contre les activités criminelles d'autres personnes privées ; il s'agit plutôt d'un des objectifs du droit pénal.

23. Il est important de noter que l'esprit de la DUDH a été intégré au droit de l'extradition et à la pratique dans ce domaine. Il est en effet fréquent que l'extradition soit refusée pour des motifs liés aux droits humains. Le Traité type d'extradition des Nations Unies prévoit ainsi plusieurs motifs obligatoires de refus de l'extradition fondés sur ces droits, par exemple « [s]i l'individu dont l'extradition est demandée a été ou serait soumis dans l'État requérant à des tortures et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou s'il n'a pas bénéficié ou ne bénéficierait pas des garanties minimales prévues, au cours des procédures pénales [...] »³². Ainsi, tout comme l'article 3 du Statut, lequel est interprété et appliqué en prenant en considération le droit international de l'extradition, les évolutions liées à l'esprit de la DUDH et à sa mise en œuvre dans le contexte de l'extradition, par exemple à travers le principe de « non-refoulement », doivent être prises en compte aux fins de l'interprétation et de l'application de l'article 2(a) du Statut.

2.1.4 Portée de l'obligation d'INTERPOL d'agir « dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme »

24. Les activités d'INTERPOL visent à faciliter la coopération policière internationale concernant les infractions de droit commun, y compris via le traitement de données par le canal de l'Organisation. Les conséquences de ces activités pour les personnes peuvent être considérables. Ainsi, au regard des spécificités de chaque affaire, le Secrétariat général doit déterminer dans quelle mesure l'utilisation du canal d'INTERPOL est conforme aux droits humains, tels qu'ils se reflètent dans « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme ».

25. Le Secrétariat général ne réalise pas d'évaluations indépendantes de la situation des droits humains dans ses pays membres, pas plus qu'il n'essaie d'élaborer de nouvelles normes en matière de droits humains ou ne se prononce sur l'émergence de telles normes. Lorsqu'il s'assure de la conformité du traitement de données à « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme », il s'appuie plutôt sur les conclusions pertinentes des instances compétentes citées plus haut (tribunaux, organes de défense des droits humains, etc.). Ainsi, lorsqu'il applique « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme », le Secrétariat général ne se prononce pas sur le respect des droits humains par les pays membres : il s'assure du respect de ses propres obligations juridiques, notamment de l'article 2(a) du Statut.

26. L'Organisation a une marge de manœuvre limitée en ce qui concerne l'examen des allégations de violations des droits humains, cet examen incombant généralement aux tribunaux et aux autorités compétentes, que ce soit dans le cadre d'une procédure d'extradition ou des poursuites pénales elles-mêmes. Ainsi, INTERPOL n'est pas mandaté et n'a pas compétence pour mener une enquête indépendante sur des allégations selon lesquelles des aveux ont été obtenus sous la torture ou des preuves ont été obtenues illégalement, par exemple à l'aide d'écoutes téléphoniques réalisées sans mandat judiciaire valable. S'agissant de telles allégations, le Secrétariat général peut se fonder uniquement sur les conclusions des organes compétents pour les examiner (par exemple, conclusions du Comité des Nations Unies contre la torture selon lesquelles la personne concernée a été torturée au cours d'un interrogatoire de police, ou décision d'une juridiction nationale concluant à l'illégalité des écoutes réalisées dans l'affaire en question).

³² Traité type d'extradition des Nations Unies, article 3(f)

27. Lorsqu'il évalue une conclusion qui fait autorité, émanant généralement d'une juridiction compétente, selon laquelle l'État requérant a violé les droits humains de la personne concernée, le Secrétariat général examine les faits constitutifs, selon ladite juridiction, d'une telle violation afin de déterminer leur pertinence pour ce qui est du traitement de données par le canal d'INTERPOL. Par exemple, une conclusion faisant autorité selon laquelle la décision portant condamnation de la personne était fondée sur des aveux obtenus sous la torture empêchera le traitement de données sur le fondement de cette décision. À l'inverse, une détention préventive excessive, bien que regrettable et constitutive d'une violation des droits humains, n'aura pas nécessairement d'incidence sur la conformité des données. En pareil cas, le Secrétariat général se penchera sur la question de savoir si l'État a remédié à la violation constatée par la juridiction concernée, par exemple en se conformant à l'arrêt et en mettant en œuvre le recours octroyé par celle-ci. Si la violation des droits humains ainsi identifiée a été effectivement corrigée, les données peuvent en principe être traitées. Dans le cas contraire, un problème de conformité subsistera.

28. Compte tenu du mandat d'INTERPOL et de la longue expérience de l'Organisation pour ce qui est de s'assurer de la conformité des données à « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme », les droits civils et politiques tels que les droits à la liberté d'expression, de réunion et d'association sont souvent pertinents aux fins de l'examen de conformité. Cela n'exclut toutefois pas la prise en compte d'autres droits comme ceux des mineurs, des femmes ou des minorités, ni ne signifie que les autres droits tels que les droits économiques, sociaux et culturels ne doivent pas être pris en considération. Il faut plutôt en déduire qu'INTERPOL, au regard de son mandat, est plus susceptible de tenir compte de certains droits lors de l'examen de la conformité des données.

2.1.5 Lignes directrices générales pour l'examen de la conformité au regard de l'article 2(a)

29. L'examen de la conformité à « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme » doit toujours être réalisée en ayant à l'esprit le mandat de l'Organisation et donc en prenant en considération l'ensemble des éléments pertinents du point de vue des services chargés de l'application de la loi ainsi que l'intérêt de la coopération policière internationale³³.

30. Bien que l'Assemblée générale d'INTERPOL ait adopté au fil des années un certain nombre de résolutions au sujet de l'interprétation et de la mise en œuvre de l'article 3 du Statut, aucune résolution interprétative dédiée n'a à ce jour été adoptée en ce qui concerne l'obligation d'agir « dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme ».

31. Toutefois, les principes fondamentaux à suivre pour l'examen des données sous l'angle de l'article 3 du Statut semblent également applicables à leur examen au regard de « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme ». Par exemple, chaque demande doit être examinée au cas par cas compte tenu de son propre contexte³⁴.

³³ Voir l'article 2(a) du Statut.

³⁴ Voir la résolution AGN/53/RES/7 de l'Assemblée générale relative à l'« [a]pplication de l'article 3 du Statut ». Voir aussi par. 40 ci-après.

32. En outre, un certain nombre d'éléments parmi ceux énumérés à l'article 34(3) du RTD, lesquels doivent être pris en compte dans l'application de l'article 3 du Statut³⁵, peuvent s'avérer pertinents aux fins de l'examen au regard de « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme ». Dans la pratique, lorsqu'il traite des affaires nécessitant un examen sous l'angle de l'article 2(a) du Statut, le Secrétariat général applique l'article 34(3) du RTD et prend notamment en compte les éléments suivants :

- a) La nature de l'infraction (en particulier, si l'infraction pour laquelle la personne est recherchée porte atteinte à ses droits humains).
- b) Le statut de la personne concernée par les données (par exemple, si la personne a obtenu le statut de réfugié³⁶).
- c) L'identité de la source des données (par exemple, si la source des données est le BCN du pays de la part duquel la personne concernée craint des persécutions). Le Secrétariat général tient également compte de l'historique du pays demandeur en ce qui concerne l'utilisation du canal d'INTERPOL et le respect de la réglementation de l'Organisation, notamment de l'article 2(a) du Statut. Bien entendu, des problèmes de conformité passés n'entraîneront pas automatiquement le rejet des nouvelles demandes. Toutefois, il doit en être tenu compte dans l'évaluation de la probabilité que des violations des droits humains soient commises dans une affaire donnée, et il convient également de garder à l'esprit les demandes similaires présentées par le pays en question dans le passé.
- d) Les obligations de droit international. Le Secrétariat général peut prendre en compte la nature du droit humain en question, en déterminant par exemple s'il peut y être dérogé en cas d'urgence publique³⁷. Il peut également se pencher sur la question de savoir si un traitement de données tel que la publication d'une notice entraînerait une violation des droits de la personne dès le départ ou serait susceptible d'en entraîner une seulement à l'avenir si certaines conditions sont remplies (par exemple, si la personne est *in fine* arrêtée et extradée). La première possibilité soulèvera des doutes plus concrets, et donc plus importants, sur la conformité que la seconde. Toutefois, il faudra tenir compte du niveau de gravité d'une future violation possible et de son caractère potentiellement irréversible.
- e) Le contexte général de l'affaire. Des informations générales sur la situation globale des droits humains dans un pays ne seront pas nécessairement suffisantes en soi pour que le Secrétariat général rejette une demande de coopération policière internationale. Toutefois, les informations générales sur la situation des droits humains et des droits politiques et sociaux dans le pays demandeur pourront être prises en compte pour comprendre le contexte de la demande ou pour recenser les points à clarifier afin d'évaluer la conformité de cette dernière. Par exemple, le fait qu'une personne soit membre d'un groupe minoritaire n'entraînera pas en soi le rejet de la demande dans la mesure où les membres d'un groupe minoritaire sont susceptibles de commettre des infractions de droit commun dont ils auraient à répondre devant la justice. Toutefois, si, au vu des circonstances particulières de l'affaire, il existe de bonnes raisons de penser que les membres d'un groupe minoritaire sont systématiquement persécutés et que la demande en question s'inscrit dans le cadre d'une campagne de persécution menée par l'État, cet élément sera pris en considération par le Secrétariat général.

³⁵ L'article 34(3) du RTD contient une liste non exhaustive d'éléments devant être pris en compte aux fins de l'examen de la conformité à l'article 3.

³⁶ Sur la politique d'INTERPOL concernant les réfugiés, voir la résolution GA-2017-86-RES-09 de l'Assemblée générale d'INTERPOL et <https://www.interpol.int/fr/Qui-nous-sommes/Cadre-juridique/INTERPOL-Refugee-Resolution>.

³⁷ Voir, par exemple, l'article 4 du PIDCP.

33. En ce qui concerne le résultat de l'examen de conformité au regard de l'article 2(a) du Statut, quatre cas de figure sont possibles :

- a) La demande de coopération policière internationale comporte des violations des droits humains qui ont des répercussions sur l'ensemble de l'affaire (l'obligation en matière de droits humains qui n'a pas été respectée est si essentielle que sa violation entache la demande dans son ensemble), ce qui empêche l'utilisation du canal d'INTERPOL. Ce serait le cas, par exemple, d'une demande du « pays d'origine » concernant un réfugié protégé vis-à-vis de ce pays ou dans lequel il est conclu, par une instance nationale compétente, que l'extradition de la personne ou sa remise à l'État requérant emporterait violation du principe de non-refoulement.
- b) La demande de coopération policière internationale comporte des violations des droits humains ou soulève des doutes à ce sujet qui peuvent empêcher une forme particulière de communication/d'enregistrement mais en permettre d'autres. Par exemple, le Secrétariat général pourrait conclure qu'il existe un risque réel de violation des droits humains fondamentaux si la personne concernée est extradée vers le pays requérant, et ainsi décider de ne pas publier la notice rouge demandée. Dans le même temps, il pourrait aussi considérer que l'enregistrement de données sur cette personne dans un fichier d'analyse criminelle au sujet de ses liens éventuels avec un groupe criminel organisé est autorisé dans l'affaire en question.
- c) La violation n'a d'incidence que sur une partie de la demande, qui est pour le reste conforme. Le traitement de cette partie de la demande permettra d'assurer la conformité du traitement des données. Par exemple, cela peut être le cas lorsqu'une demande emploie une terminologie discriminatoire ou révèle des données à caractère personnel superflues. La suppression de ces éléments permettra de lever les doutes sur la conformité et de procéder au traitement des données.
- d) Il n'y a pas violation de l'article 2(a) du Statut. Cela peut notamment être le cas lorsque l'affaire soulevait des questions sur les droits humains, mais qu'il a été jugé *in fine* que ces questions ne permettaient pas de conclure à une non-conformité à l'article 2(a) du Statut.

2.2 L'article 3 du Statut

34. Cette partie revient sur l'historique de l'article 3 du Statut (point 2.2.1), donne un aperçu de ses principaux objectifs (point 2.2.2) et se penche sur les principes directeurs qui guident l'examen de la conformité à l'article 3 lors du traitement de données (point 2.2.3).

2.2.1 Historique

35. Dès ses origines, l'Organisation a axé son action sur la lutte contre la criminalité de droit commun. En tant qu'organisation technique s'efforçant de faciliter la coopération policière internationale, elle a également adopté une position de neutralité. L'Organisation a donc toujours refusé de s'immiscer dans les affaires qui ne concernent pas des infractions de droit commun, comme les affaires politiques par exemple³⁸.

³⁸ Cette question a également été examinée lors du Congrès de Monaco de 1914, qui a précédé la création de l'Organisation et lors duquel il a été décidé ce qui suit : « Les condamnations prononcées pour crime ou délit politique, pour crime ou délit militaire, pour infractions aux lois et règlements administratifs ou locaux, pour infraction aux lois sur la presse et, en général, pour toute infraction de la compétence des juridictions d'exceptions, ne seront pas portées à la connaissance du casier central international. » (Premier Congrès de police judiciaire internationale, Rapports et communications, Troisième section, Rapport sur la création d'un casier central international, M. Maurice Yvernès, chef du bureau de la statistique et des casiers judiciaires au ministère de la Justice, Monaco, 1914, p. 58.).

36. En 1930, la CIPC a adopté une résolution relative à la publication de mandats et de documents similaires, laquelle est parue dans sa revue officielle, *Sécurité publique internationale*. Dans cette résolution, la CIPC recommandait que « les recherches qui doivent être publiées dans *Sécurité publique internationale* concernent uniquement les crimes et délits dépourvus de caractère politique ».

37. 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, lequel définissait les buts de l'Organisation.

38. En 1951, l'Assemblée générale d'INTERPOL a adopté la résolution AGN/20/RES/11, laquelle 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).

39. Le principe de la prédominance n'a pas été remis en cause lors de l'adoption du Statut de l'OIPC, ainsi que de ses articles 2 et 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 » dans l'article 3.

40. La pratique d'INTERPOL relative à l'application de l'article 3 a évolué avec le travail de police et le droit international. Le premier changement important est intervenu en 1984, avec l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution AGN/53/RES/7, laquelle définit le cadre de la participation de l'Organisation à la lutte antiterroriste. Cette 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.

41. 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 relève automatiquement de l'article 3 du Statut, mais que le refus doit être signalé aux autres BCN par voie d'additif à la notice³⁹.

42. 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 infractions commises par d'anciens responsables politiques.

³⁹ Ce principe continue de s'appliquer dans la pratique actuelle, même si les motifs qui sous-tendent le refus de l'extradition sont pris en considération dans la procédure d'examen.

43. Une autre résolution d'Assemblée générale portant sur l'interprétation de l'article 3 a été adoptée en 2004. Cette résolution approuvait les mesures conservatoires 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).

44. En conclusion de ce bref rappel historique, il convient de souligner les points suivants :

- a) En tant qu'organisation internationale indépendante, INTERPOL a élaboré ses propres règles et ses propres pratiques en ce qui concerne l'application de l'article 3 de son Statut⁴⁰.
- 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, en tenant compte de son contexte particulier. Ainsi, alors que les résolutions relatives à l'interprétation de l'article 3 étaient généralement axées sur la nature de l'infraction (par exemple, infractions purement politiques telles que la trahison), l'obligation d'examiner 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. Cette évolution correspond à celle du droit international de l'extradition⁴¹.

2.2.2 Principaux objectifs de l'article 3

45. Il ressort du rappel historique ci-avant que les principaux objectifs de l'article 3 peuvent être définis comme suit⁴² :

- a) Empêcher que soit compromise la neutralité d'INTERPOL ou qu'il soit autrement porté atteinte à la mission qui incombe à l'Organisation d'aider ses Membres à lutter contre les infractions de droit commun.
- b) Suivre le droit international de l'extradition.
- c) Protéger les personnes contre les persécutions.

46. 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.

2.2.3 Principes directeurs de l'examen de conformité au regard de l'article 3 dans le contexte du traitement de données

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

⁴⁰ Voir le rapport AGN/63/RAP N° 13, adopté en 1994 par la résolution AGN/63/RES/9.

⁴¹ *Ibid.* : « 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. »

⁴² Voir le document GTI5-2008-05 élaboré pour le Groupe de travail ad hoc sur le traitement d'informations.

48. Plus précisément, la nature de l'infraction est examinée au regard des principes établis par la pratique en matière d'extradition, tels que ceux relatifs à l'exception pour infraction politique et pour infraction militaire⁴³.

49. Dans la pratique, l'Organisation opère une distinction entre deux catégories d'infractions :

- a) Les infractions **pures** : Actes érigés en infractions uniquement en raison de leur nature politique, militaire, religieuse ou 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 public⁴⁴.
- 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 privé⁴⁵. Elles sont analysées en appliquant le principe de la prédominance.

50. Des résolutions d'Assemblée générale telles que la résolution AGN/53/RES/7 (1984) ont donné des exemples d'infractions pures, par exemple la trahison et l'espionnage, lesquelles relèvent de l'article 3 par leur nature même.

51. Cependant, le Groupe de travail sur les questions relatives à l'article 3, créé en 2003, a conclu à juste titre que la liste n'était peut-être pas à jour et qu'adopter une liste exhaustive d'infractions pures poserait des problèmes pratiques⁴⁶.

52. 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 relève de l'article 3⁴⁷.

53. Par conséquent, si la distinction entre infractions pures et infractions à caractère relatif reste valable, chaque demande qui soulève un doute quant à sa conformité à l'article 3 requiert un examen prenant en considération les faits cités à l'appui de la demande et, le cas échéant, les politiques et lignes directrices qui ont été élaborées dans le cadre d'affaires similaires.

54. De plus, dans la mesure où l'article 3 fait référence au « caractère » de l'activité en question, des éléments autres que la nature de l'infraction doivent être pris en compte, eu égard en particulier à la résolution AGN/53/RES/7 de 1984, laquelle prévoit que « chaque cas doit être examiné séparément, compte tenu de son propre contexte ».

⁴³ L'infraction à caractère politique, telle qu'elle est interprétée dans la pratique des États en matière d'extradition, est un acte qui a été érigé en infraction en raison de son contenu ou de ses implications politiques. L'infraction à caractère militaire est un acte qui a été érigé en infraction en raison de son incidence sur la sûreté nationale ou les affaires militaires. Selon l'article 3 du Traité type d'extradition de l'ONU, l'extradition ne sera pas accordée « a) [s]i l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée est considérée par l'État requis comme une infraction de caractère politique » et « c) [s]i 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 ».

⁴⁴ Voir M. Cherif Bassiouni, *International Extradition: United States Law and Practice* (5^{ème} édition), pp. 660-662.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Voir le document CE-2005-2-DOC-22.

⁴⁷ Voir à ce sujet le rapport approuvé en 1994 par la résolution AGN/63/RES/9, indiquant que « la question de la 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” ».

55. C'est pourquoi il convient d'évaluer tous les éléments pertinents lors de l'examen des données au regard de l'article 3. La règle adoptée pour l'élaboration du recueil de pratiques⁴⁸ prévoit en outre que les principaux éléments pertinents à prendre en considération dans le contexte d'un examen sous l'angle de l'article 3 sont 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 données ;
- d) la position exprimée par un autre bureau central national ou une autre entité internationale ;
- e) les obligations de droit international ;
- f) les implications au regard de la neutralité de l'Organisation ;
- g) le contexte général de l'affaire.

56. La nécessité d'évaluer tous les éléments pertinents, tels qu'indiqués dans le RTD, forme un cadre interprétatif complet. Cette approche signifie également, ou plutôt exige, qu'outre les faits explicitement mentionnés dans la demande de coopération policière, ceux qui se rapportent à l'affaire soient examinés et pris en compte (par exemple, les informations ayant trait au contexte de la demande ou au lien entre celle-ci et d'autres demandes). Il peut ainsi être utile d'examiner une demande de notice rouge en même temps que d'autres demandes similaires concernant d'autres personnes recherchées par le même pays, ou de tenir compte du fait que ces demandes ont été rejetées.

57. Les exemples ci-après montrent en quoi les éléments susmentionnés, lesquels sont définis dans la réglementation, peuvent être utiles à l'examen sous l'angle de l'article 3, qu'ils soient pris isolément ou ensemble :

- **Hypothèse A :** Si le BCN X demande la publication d'une notice rouge à l'encontre de l'individu Y pour « trahison » et qu'il ressort de l'exposé des faits que l'individu en question a communiqué des secrets militaires à l'ennemi, le Secrétariat général aura tendance à conclure, en fonction 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 BCN X demande la publication d'une notice rouge à l'encontre de l'individu Y pour « atteinte à la sûreté de l'État » et qu'il ressort de l'exposé des faits 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, le Secrétariat général aura tendance à conclure, en fonction là encore du premier élément de la liste (nature de l'infraction), que l'article 3 ne s'applique pas dans ce cas, au motif que les données fournies ont trait à une infraction présentant un caractère de droit commun prédominant. Ici, la gravité de l'infraction et le statut des victimes l'emportent sur la motivation politique ou religieuse de la personne (application du principe de la prédominance adopté par la résolution d'Assemblée générale AGN/20/RES/11 (1951) et développé par la résolution d'Assemblée générale AGN/53/RES/7 (1984)).

⁴⁸ Article 34(3) du RTD

- **Hypothèse C :** Si le BCN X demande la publication d'une notice rouge à l'encontre de l'individu Y pour « incitation à des émeutes de masse » et qu'il ressort des informations dont dispose le Secrétariat général que l'intéressé est le chef d'un groupe d'opposition qui a participé à des manifestations à la suite d'élections contestées, le Secrétariat général aura tendance à conclure, au regard d'autres éléments de la liste (statut des personnes concernées, contexte général de l'affaire), que l'article 3 s'applique.
- **Hypothèse D :** Si le BCN X demande la publication d'une notice rouge à l'encontre du chef de l'État du pays Y, le Secrétariat général rejettera probablement la demande en fonction de différents éléments de la liste (statut de la personne concernée, obligations de droit international), pour le motif suivant : en droit international, comme l'a montré la décision de la Cour internationale de justice dans l'affaire Yerodia, les chefs d'État en exercice bénéficient de l'immunité et ne peuvent par conséquent pas être traduits devant les tribunaux nationaux d'un autre pays pendant la durée de leur mandat. En revanche, si la demande émane du propre pays de l'intéressé, à savoir le pays Y, l'examen pourra aboutir à une conclusion différente puisque, dans ce cas, le principe de l'immunité consacré par le droit international ne s'appliquera pas.
- **Hypothèse E :** Si le BCN X demande l'arrestation en vue de son extradition de l'individu Y, ressortissant du pays Z, pour « corruption », et que le pays Z conteste la publication de la notice en faisant valoir qu'il s'agit d'une affaire politique, le Secrétariat général pourra conclure, en fonction d'un autre élément (position exprimée par un autre bureau central national ou une autre entité internationale), 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 BCN X demande la publication d'une notice rouge à l'encontre de l'individu Y pour « exportation sans licence de produits soumis à réglementation » et qu'il ressort de l'exposé des faits que les produits illicitement exportés peuvent avoir des applications aussi bien civiles que militaires, en particulier dans le cas d'armes nucléaires, le Secrétariat général aura tendance à conclure, en fonction 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 adoptée en vertu du chapitre VII de la Charte 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 données sur de tels transferts illicites ne seraient donc pas considérées comme présentant un caractère politique ou militaire prédominant, en vertu des obligations de droit international susmentionnées.
- **Hypothèse G :** Si le BCN X demande la publication d'une notice rouge à l'encontre d'une personne recherchée pour un acte de terrorisme commis dans le pays de ce BCN 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 au regard du droit international, le Secrétariat général pourra conclure, en fonction d'un autre élément de la liste (implications au regard de la neutralité de l'Organisation), que l'article 3 s'applique. Le raisonnement dans ce cas serait semblable à celui adopté dans l'affaire 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 BCN X demande la publication d'une notice rouge à l'encontre d'une personne recherchée pour meurtre et qu'il ressort de l'exposé des faits que cette personne 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 la mort de plusieurs d'entre eux, l'Organisation aura tendance à conclure, en fonction 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 relève de l'article 3⁴⁹.

58. En conclusion, l'examen de conformité au regard de l'article 3 nécessite la prise en considération de divers éléments à partir des faits de l'affaire en question, en tenant compte des principes généraux évoqués ci-avant.

2.3 Examen de conformité au regard à la fois de l'article 2(a) et de l'article 3 du Statut

59. L'examen de conformité au regard de l'article 2(a) est différent de celui effectué au regard de l'article 3. Si l'interprétation et l'application des deux articles ont été influencées par les évolutions du droit international (en matière d'extradition notamment), l'article 2(a) vise à intégrer dans la pratique d'INTERPOL des normes bien établies définies par les organes compétents et par des instruments juridiques autres que ceux d'INTERPOL. En revanche, l'article 3 est une disposition propre à INTERPOL et est donc soumis aux normes et règles élaborées par l'Organisation elle-même. De ce fait, une conclusion de non-conformité à l'article 2(a) renverra inévitablement aux normes du droit international, tandis qu'une conclusion de non-conformité à l'article 3 fera souvent référence uniquement aux instruments d'INTERPOL (à ses résolutions, par exemple) ou à la pratique établie par l'Organisation au fil des années, sans nécessairement renvoyer à une norme internationale correspondante. De plus, si la référence, dans l'article 2(a), à « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme » vise à garantir les droits des personnes dans le cadre du travail d'INTERPOL, l'article 3 a également pour vocation de protéger l'Organisation. En garantissant que l'Organisation ne s'immiscera pas dans des affaires politiques, l'article 3 lui permet de se concentrer exclusivement sur sa mission technique, qui est de faciliter la coopération policière internationale.

60. Certaines affaires peuvent soulever des questions de conformité au regard de seulement un des deux articles. Par exemple, des persécutions fondées sur le genre ou l'orientation sexuelle empêcheront le traitement de données sur le fondement de l'article 2(a), mais pas de l'article 3 (à moins qu'elles soient fondées sur des motifs religieux). Inversement, les affaires qui ont des implications au regard de la neutralité d'INTERPOL soulèveront des questions sur la conformité à l'article 3 du Statut, mais pas à l'article 2(a).

61. D'autres affaires soulèvent toutefois des questions de conformité au regard des deux articles. Il en va ainsi, par exemple, des affaires comportant des violations des droits civils et politiques tels que la liberté d'expression, d'association et de réunion : ces affaires relèvent à la fois de l'article 2(a), de par ces violations des droits humains, et de l'article 3, de par leur dimension « politique ».

⁴⁹ 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.

62. Dans ces cas, le Secrétariat général procède à un examen de conformité au regard de chacun de ces articles, comme expliqué aux points 2.1 et 2.2 ci-avant. Dans certains cas, il peut conclure qu'aucun de ces articles n'empêche le traitement des données. Si, toutefois, il conclut à la non-conformité des données, sa pratique est d'appliquer les articles 2(1) et 3 de la manière suivante, selon le cas de figure qui se présente :

- a) Dans un premier cas, l'affaire soulève des questions de conformité distinctes au regard des deux articles, et au moins une de ces questions suffit en soi à rejeter la demande de traitement. Dans ce cas, le Secrétariat général expliquera à la source des données les questions que soulève l'affaire au regard de chaque article et pourquoi les données ne sont pas conformes.
- b) Dans un second cas, les doutes sur la conformité à l'article 2(a) ne sont pas suffisants en soi pour rejeter une demande de traitement de données, mais ils peuvent étayer une conclusion de non-conformité à l'article 3. Dans ce cas, le Secrétariat général examinera les doutes sur le respect des obligations en matière de droits humains dans le cadre de l'application du principe de la prédominance et au vu des éléments pertinents, tels que les « obligations de droit international » et le « contexte général de l'affaire »⁵⁰.

63. L'application des principes généraux ci-avant dans le cadre de l'analyse de certaines demandes de coopération policière qui soulèvent des doutes quant à leur conformité à l'article 2(a) ou 3 du Statut est évoquée ci-après.

⁵⁰ Voir par. 32 et 55 ci-avant.

3. ANALYSE THÉMATIQUE

3.1 Infractions commises par des personnalités politiques (ou d'anciennes personnalités politiques) ou hauts fonctionnaires (ou d'anciens hauts fonctionnaires) (Mise à jour : novembre 2024)

La question à se poser : Peut-on traiter des données concernant des personnalités politiques (ou d'anciennes personnalités politiques) ou de hauts fonctionnaires (ou d'anciens hauts fonctionnaires) et les membres de leur famille ou leurs proches associés ?

Contexte

1. La position d'INTERPOL quant à l'application de l'article 3 du Statut dans des affaires concernant des personnalités politiques ou d'anciennes personnalités 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 leurs fonctions politiques 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 n° 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 ».

2. 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, dans la mesure où la mise en cause de personnalités politiques ou d'anciennes personnalités politiques peut soulever des questions concernant les relations entre pays membres de l'Organisation, il convient de distinguer deux hypothèses différentes :

Hypothèse A : Personnalités politiques (ou anciennes personnalités politiques) ou hauts fonctionnaires (ou anciens hauts fonctionnaires) recherchés par leur propre pays

Hypothèse B : Personnalités politiques (ou anciennes personnalités politiques) ou hauts fonctionnaires (ou anciens hauts fonctionnaires) recherchés par d'autres pays

3. Certaines des considérations qui suivent s'appliquent non seulement aux personnalités politiques et aux hauts fonctionnaires, mais aussi aux membres de leur famille et à leurs proches associés.

Pratique actuelle

Hypothèse A : Personnalités politiques (ou anciennes personnalités politiques) ou hauts fonctionnaires (ou anciens hauts fonctionnaires) recherchés par leur propre pays

4. 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. Toutefois, les trois points suivants devront être pris en considération le cas échéant, car ils pourraient compromettre la conformité à l'article 3 du Statut :

- 1) La personne concernée pourrait bénéficier de l'immunité de poursuites dans son pays. Si la question se pose (par exemple au regard d'informations provenant de sources publiques), le BCN à l'origine de la demande pourrait se voir demander des précisions¹.
- 2) La personne concernée pourrait avoir commis les actes qui lui sont reprochés dans l'exercice d'un mandat politique. Le non-respect par des personnalités politiques de procédures administratives ou politiques ne sera généralement pas considéré comme une infraction de droit commun. En conséquence, le BCN à l'origine de la demande pourrait se voir demander de justifier d'éléments de droit commun, tels que l'obtention d'un profit personnel² par la personne concernée.
- 3) Le contexte général de l'affaire pourrait indiquer que la demande a une motivation politique, par exemple lorsqu'elle fait suite à un coup d'État ou à des troubles survenus dans le pays à l'origine de la demande³, ou lorsqu'elle s'inscrit dans le contexte d'élections.

Hypothèse B : Personnalités politiques (ou anciennes personnalités politiques) ou hauts fonctionnaires (ou anciens hauts fonctionnaires) recherchés par d'autres pays

5. Ce cas de figure peut soulever un certain nombre de difficultés telles que l'existence éventuelle d'une immunité de droit international⁴. Conformément à la pratique d'INTERPOL, il convient de prendre en compte les éléments suivants :

- 1) Fonction de la personne recherchée et question de savoir si celle-ci était en fonction au moment de la demande de notice ou diffusion. Le fait que la personne était alors en fonction, en particulier qu'elle exerçait des fonctions politiquement sensibles au regard des faits de l'affaire, signifie généralement la non-conformité à l'article 3 du Statut.
- 2) Question de savoir si la personne est recherchée pour des actes qu'elle aurait commis dans l'exercice de ses fonctions. Si tel est le cas, il pourrait s'avérer nécessaire d'appliquer le principe d'immunité conformément au droit international. De plus, même si l'immunité n'est pas applicable, ce facteur signifie généralement la non-conformité à l'article 3 du Statut dans la mesure où l'ingérence d'INTERPOL dans l'affaire pourrait remettre en cause sa neutralité.
- 3) Identité de la source des données (s'agit-il d'un BCN ou d'une entité internationale telle qu'une juridiction internationale ?). Les entités internationales sont généralement considérées comme des sources neutres, ce qui plaide en faveur de la conformité. En revanche, certains BCN, en fonction du contexte général (par exemple, lorsque deux pays membres sont en guerre), ne peuvent pas toujours être considérés comme neutres, ce qui signifie une probable non-conformité à l'article 3 du Statut.

¹ Les amnisties accordées aux auteurs de crimes de guerre, de faits de génocide, de crimes contre l'humanité ou de violations graves des droits humains peuvent être considérées comme non valides au regard du droit international.

² Le terme « profit personnel » doit être compris dans le contexte de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Celle-ci appelle notamment à conférer le caractère d'infraction pénale à la soustraction, au détournement ou à un autre usage illicite, par un agent public, à son profit ou au profit d'une autre personne ou entité, de tous biens, de tous fonds ou valeurs publics ou privés ou de toute autre chose de valeur qui lui ont été remis à raison de ses fonctions.

³ Ce point est examiné plus avant au chapitre 3.5 (Prise de pouvoir inconstitutionnelle et troubles).

⁴ Les questions d'immunité et la question de savoir en quoi elles peuvent ou non avoir une incidence sur le traitement des données sortent du cadre du présent recueil. Toutefois, INTERPOL s'efforce en principe de suivre les règles établies en la matière en droit international.

- 4) Question de savoir si le pays dans lequel la personne exerce ou a exercé des responsabilités politiques s'oppose au traitement des données. Une objection à ce traitement pourrait conduire à l'application d'une procédure de règlement des différends⁵.

Exemples

Hypothèse A : Personnalités politiques (ou anciennes personnalités politiques) ou hauts fonctionnaires (ou anciens hauts fonctionnaires) recherchés par leur propre pays

Cas n° 1 : Une diffusion a été transmise 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 de manière illicite 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 données pouvaient être enregistrées car rien, dans le dossier, ne permettait de penser que l'affaire était liée à ses activités politiques.

Cas n° 2 : Une notice rouge a été publiée à la demande d'un BCN 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 a donc été approuvée.

Cas n° 3 : Une notice rouge a été publiée à la demande d'un BCN pour « abus de confiance ». En sa qualité d'ancien ministre de l'Énergie, la personne visée par la notice avait conclu un contrat alors qu'elle n'était pas habilitée à le faire. Il a donc été demandé au BCN de fournir des éléments mettant en évidence la recherche d'un profit personnel ou l'existence d'autres éléments de droit commun.

Cas n° 4 : Une notice rouge a été demandée pour « soustraction frauduleuse ». Alors qu'elle était présidente 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 une demande d'informations complémentaires, le BCN a indiqué que la personne en question avait bénéficié personnellement de l'infraction, la surfacturation s'élevant à plusieurs millions de dollars. La notice rouge a donc été publiée.

Cas n° 5 : Une notice rouge a été demandée par un BCN concernant l'ancien président du pays, accusé de détournement de fonds. La personne faisant l'objet de la notice était accusée d'avoir approuvé une série de mesures économiques qui ont porté gravement préjudice au Trésor public. Le Secrétariat général a refusé de publier la notice après avoir conclu que les mesures en question étaient de nature politique et avaient été prises dans un contexte économique difficile. Plusieurs éléments ont conduit à cette conclusion : le contexte général de l'affaire (par exemple, la personne avait été destituée à la suite d'un coup d'État et les institutions financières internationales soutenaient les mesures qu'elle avait prises) et le fait que la personne n'avait tiré aucun enrichissement personnel desdites mesures.

Cas n° 6 : Une demande de notice rouge et une diffusion concernant une personne recherchée ont été transmises par un BCN en vue de l'arrestation et de l'extradition d'une personne recherchée pour des infractions financières. Ladite personne était l'ancien premier ministre du pays, avait récemment perdu les élections présidentielles et restait un opposant de poids au régime en place. De plus, au moment où les données avaient été traitées, la situation politique du pays était très instable et les manifestations de soutien et d'opposition au pouvoir étaient fréquentes. Eu égard au statut de la personne concernée et au contexte général de l'affaire – notamment à la situation politique du pays –, il a été conclu que l'affaire présentait un caractère politique prédominant au sens de l'article 3 du Statut.

⁵ Voir l'article 135 du RTD.

Cas n° 7 : Un BCN a demandé la publication de notices bleues concernant quatre ressortissants de son pays, qui avaient tous des liens avec l'ancien président du pays, lequel avait été arrêté dans un pays tiers. L'une de ces personnes, le fils de l'ancien président, avait exprimé son intention de participer aux prochaines élections présidentielles du pays. Les personnes en question étaient recherchées pour appartenance à une organisation criminelle. Elles auraient orchestré le détournement de fourniture médicales destinées à plusieurs hôpitaux ainsi que l'attribution de contrats surfacturés, via l'organisme de sécurité sociale du pays, à des entités qui ne répondaient pas aux conditions officielles. Il a été conclu que bien que les personnes concernées étaient recherchées pour des infractions de droit commun, d'autres éléments donnaient à penser que les notices bleues avaient une motivation politique, qu'il s'agisse des liens familiaux des intéressés avec l'ancien président ou de leur participation à la vie politique en tant que membres de partis d'opposition. Les notices bleues ont donc été refusées.

Cas n° 8 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne accusée d'avoir reçu d'importants pots-de-vin lorsqu'elle était responsable d'un arrondissement de la ville plusieurs années auparavant. Le Secrétariat général a pris en compte les éléments suivants : a) le statut de la personne, qui était responsable d'un arrondissement de la ville et opposant déclaré au parti au pouvoir ; b) la position exprimée par une organisation internationale sur l'affaire, qui en soulignait la dimension politique ; et c) le contexte général de l'affaire, d'où il ressortait que des poursuites pénales avaient été engagées à quatre reprises contre l'intéressé, deux ans après les infractions alléguées dans la notice rouge, à la suite de son refus de se démettre de ses fonctions. Il a été conclu que ces éléments l'emportaient sur le caractère de droit commun de l'infraction et par conséquent, la notice rouge a été refusée.

Cas n° 9 : Une notice rouge a été demandée par un BCN concernant une personne recherchée pour « disparitions forcées et crimes contre l'humanité ». La personne concernée était l'un des principaux conseillers de l'ancien président et le cofondateur du parti de ce dernier. Alors qu'elle exerçait de hautes fonctions dans l'armée du pays, elle avait, dans le cadre d'un conflit armé interne, appliqué une doctrine militaire consistant à considérer même les membres de la population civile non combattante comme des « ennemis intérieurs ». Cette personne avait participé à l'élaboration d'une stratégie visant à contrôler, à neutraliser et à tuer toutes les personnes considérées comme des « ennemis intérieurs », même s'il s'agissait de civils. Elle avait également dirigé les procédures d'interrogatoire tactique et stratégique lors desquelles des membres de la population civile non combattante avaient subi des actes de torture, un traitement cruel, inhumain ou dégradant et des violences sexuelles. Le BCN a confirmé que l'immunité de l'intéressé avait été levée. Compte tenu de la gravité des faits, des dispositions applicables du droit international et de la jurisprudence correspondante, et du fait que la personne recherchée était ressortissante du pays à l'origine de la demande et qu'elle ne bénéficiait plus de l'immunité, il a été jugé que rien ne s'opposait, du point de vue juridique, à ce que la notice rouge soit déclarée conforme.

Cas n° 10 : Quatre diffusions concernant une personne recherchée ont été transmises par le pays X au sujet de personnes recherchées en vue d'être poursuivies pour plusieurs infractions financières, notamment pour corruption, blanchiment d'argent, détournement de fonds publics et recel de détournement de fonds publics, en lien avec le financement illégal d'une campagne présidentielle dans le pays à l'origine de la demande. Trois des personnes concernées étaient des hommes d'affaires, l'un étant ressortissant du pays à l'origine de la demande et deux du pays Y. La quatrième personne était un ancien fonctionnaire du pays X, qui la recherchait également en vue d'engager des poursuites à son encontre en vertu d'une notice rouge qui avait été jugée conforme par la CCF. Conformément au principe de la prédominance, bien que des éléments politiques ressortaient du contexte général de l'affaire, celle-ci concernant de hautes personnalités politiques, tous les autres éléments ont amené à conclure que les demandes présentaient un caractère de droit commun prédominant. Parmi ces éléments figuraient, outre

le fait que les infractions en question étaient de graves infractions de droit commun, le statut des personnes concernées (qui étaient, pour trois d'entre elles, des personnes privées agissant à titre privé et, pour la quatrième, un ancien fonctionnaire étranger recherché par un pays tiers et par son propre pays) et l'absence d'implications au regard de la neutralité de l'Organisation.

Hypothèse B : Personnalités politiques (ou anciennes personnalités politiques) ou hauts fonctionnaires (ou anciens hauts fonctionnaires) recherchés par d'autres pays

Cas n° 11 : Des diffusions ont été transmises par un BCN concernant la recherche d'anciens hauts fonctionnaires de quatre autres pays. Les personnes en question étaient accusées d'infractions graves, telles que le meurtre de ressortissants du pays à l'origine des diffusions. Ces infractions avaient été commises dans le cadre d'une opération menée par les régimes des quatre pays contre des opposants politiques. Il a été conclu qu'il n'existait a priori aucun obstacle juridique à l'enregistrement des données. Aucune objection n'ayant été soulevée, les données ont été enregistrées dans les bases de données d'INTERPOL.

Cas n° 12 : Une demande de notice bleue a été transmise par un BCN concernant l'ancien ministre de la Défense d'un autre pays qui aurait conduit, planifié et coordonné une opération militaire dans le pays à l'origine de la demande et aurait également donné l'ordre de mener l'opération. Il a été conclu que l'affaire présentait un caractère politique et militaire prédominant, et relevait donc de l'article 3 du Statut dans la mesure où la demande portait sur des actes prétendument commis par un ancien ministre de la Défense dans l'exercice de ses fonctions et également en raison de la nature de l'affaire, à savoir l'ordre donné de mener une opération militaire sur le territoire d'un autre pays.

Cas n° 13 : Le BCN du pays A a transmis une diffusion concernant la recherche d'un ancien fonctionnaire : l'ancien directeur du renseignement militaire du pays B et l'ancien consul du pays B dans le pays C. Cette personne était recherchée pour des infractions liées aux stupéfiants qu'elle aurait commises dans l'exercice de ses fonctions de directeur du renseignement militaire. Six mois après avoir été nommée consul dans le pays C, la personne en question a été arrêtée dans ce pays en vertu d'un mandat délivré par le pays A en dépit de son immunité diplomatique, ce qui a entraîné une crise diplomatique entre le pays B et le pays C. Le ministre des Affaires étrangères du pays C a par la suite reconnu l'immunité diplomatique de l'intéressé mais l'a déclaré *persona non grata*, après quoi ce dernier a quitté le pays. En dépit de ces éléments politiques, le Secrétariat général a conclu que la demande ne relevait pas de l'article 3 du Statut, compte tenu en particulier de la nature de l'infraction (qui était une grave infraction de droit commun).

Cas n° 14 : Le BCN du pays A a transmis une diffusion concernant la recherche de cinq ressortissants étrangers, dont l'un était un haut fonctionnaire du ministère de l'Agriculture du pays B. Ces cinq personnes étaient recherchées en vue d'être poursuivies pour trafic illicite et contrebande d'espèces sauvages dans le pays A. Les espèces en question étaient protégées par la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Une autre personne, qui exerçait également de hautes fonctions dans le pays B, avait été arrêtée dans le pays A dans le cadre de cette affaire. Le pays B a protesté contre cette arrestation, publiquement et par la voie diplomatique. Il a été conclu que la diffusion ne relevait pas de l'article 3 du Statut au regard de la neutralité du fondement des accusations (une convention internationale ratifiée par de nombreux pays), du lien entre les fonctions de l'intéressé et les conséquences de ses actes et du fait qu'il était peu probable que les protestations du pays B déclenchent une crise politique majeure entre ce pays et le pays A.

Cas n° 15 : Le BCN du pays A a transmis une diffusion concernant la recherche de l'ancien premier ministre du pays B, indiquant que celui-ci était poursuivi pour participation à une milice et pour une tentative de meurtre et le meurtre d'au moins deux personnes dans le cadre d'un complot de cette milice. Il était allégué que l'intéressé avait participé à des actions militaires de la milice contre les forces du pays A sur le territoire de celui-ci. L'affaire avait été hautement médiatisée. Il a été conclu que la demande présentait un caractère militaire et politique prédominant et qu'elle relevait donc de l'article 3 du Statut au regard de la nature de l'infraction, du statut de la personne concernée (qui était l'ancien premier ministre du pays B), de la source des données (le BCN du pays A), de la position exprimée par le BCN du pays B (qui avait protesté contre l'utilisation du canal d'INTERPOL pour cette personne) et du contexte général de l'affaire (action militaire menée contre les forces militaires du pays A). L'enregistrement de la diffusion a donc été refusé.

Cas n° 16 : Le BCN du pays A a transmis deux diffusions concernant deux ressortissants du pays B, qui étaient recherchés en vue d'être poursuivis pour le blanchiment du produit de comptes bancaires dans le pays A. Les diffusions ont été transmises uniquement au pays B. Les deux personnes concernées avaient exercé de hautes fonctions ministérielles et militaires sous le président d'alors du pays B, qui est toujours en poste. Ni l'une ni l'autre n'avait de responsabilités politiques au moment où les diffusions ont été transmises. Il existait alors de fortes tensions politiques entre le pays A et le pays B, le premier ayant infligé des sanctions au second et aux personnes recherchées. Le pays A a publié des déclarations sur l'affaire, critiquant les intéressés et établissant un lien entre eux et le président d'alors du pays B, qui est toujours en poste. Le Secrétariat général a conclu que bien que les intéressés étaient recherchés pour des infractions de droit commun, les éléments politiques l'emportaient, au regard notamment du statut des personnes concernées (qui étaient d'anciens fonctionnaires), du contexte général (infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions ministérielles, relations diplomatiques tendues, sanctions, caractère politique des déclarations officielles sur l'affaire) et des implications au regard de la neutralité de l'Organisation. L'enregistrement des diffusions a donc été refusé.

Cas n° 17 : Des notices vertes et une diffusion verte ont été demandées par le pays X pour six personnalités politiques du pays Y ou leurs associés, accusés d'avoir commis des infractions en lien avec la criminalité organisée (escroqueries, blanchiment d'argent, fraude fiscale, chantage, traite d'êtres humains et enlèvement et assassinat de chefs criminels établis à l'étranger). À la demande du Parlement du pays Y, le BCN de ce pays a protesté en soutenant que ces demandes avaient une motivation politique puisque leur objectif était d'intimider et d'influencer l'élection présidentielle devant se tenir dans son pays, et il a donc demandé qu'elles soient rejetées. Compte tenu du statut des personnes concernées (à savoir des personnalités politiques ou leurs associés), de la position exprimée par le BCN ayant protesté et des implications de celle-ci pour la neutralité d'INTERPOL, ainsi que du contexte général de l'affaire (les demandes ont été reçues peu avant l'élection présidentielle devant se tenir dans le pays Y), de l'absence de consultation du BCN ayant protesté et de son exclusion de la liste des destinataires de la diffusion verte, il a été conclu que l'affaire présentait un caractère politique au sens de l'article 3 du Statut.

Cas n° 18 : Un BCN a transmis de nombreuses demandes de notices rouges concernant de hauts fonctionnaires d'un autre pays membre, notamment le président, le ministre des Affaires étrangères et des militaires de haut rang de ce pays, tous recherchés pour « complicité de meurtre », « acte de terreur (assassinat) » et « atteinte à la sécurité nationale (sur le territoire et à l'étranger) du pays requérant ». Les personnes concernées étaient recherchées pour avoir donné l'ordre de lancer une attaque lors de laquelle un militaire de haut rang du pays à l'origine de la demande a été tué. Ces demandes ont été rejetées en application de l'article 3 du Statut, au regard notamment du fait qu'elles étaient liées à un différend politique interétatique portant sur les activités d'un État (une opération militaire), du chef d'« atteinte à la sécurité nationale (sur le territoire et à l'étranger) du pays » – lequel montrait bien qu'il s'agissait d'une affaire politique ayant trait à la sécurité et non d'une affaire de droit commun –, et du contexte général de l'affaire, à savoir la montée des tensions entre les deux pays avant et après l'événement. Le statut de la plupart des personnes visées par les demandes et l'immunité dont elles pourraient jouir au regard du droit international sont venus étayer la conclusion de non-conformité.

Cas n° 19 : Une juridiction pénale internationale a transmis des diffusions bleues concernant un ancien sénateur et un haut fonctionnaire afin de recenser, de localiser et d'obtenir des informations dans le cadre d'une enquête portant sur des crimes contre l'humanité, notamment sur une attaque généralisée et systématique dirigée contre une population civile qui s'était opposée au parti au pouvoir après l'annonce de la candidature du président alors en fonction. Ces diffusions ont été transmises uniquement au pays en question et aux pays voisins. Malgré le contexte politique de ces demandes, les diffusions ont été jugées conformes à l'article 3 du Statut, compte tenu en particulier du rôle joué par la juridiction en question pour ce qui est de se saisir des affaires de cette nature.

3.2 Infractions relatives à la liberté d'expression

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

Contexte

1. 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(a) du Statut de l'Organisation (« l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme »)¹.
2. 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 publiques². 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)³ ou à la violence⁴. Il 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.
3. 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

4. **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.

¹ 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.

² Voir l'article 19 (3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

³ 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 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 ».

⁴ 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.

5. 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.

6. **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'homme⁵.

Exemples

Hypothèse A :

Cas n° 1 : Propos illicites visant un ancien Président de l'État requérant

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.

Cas n° 2 : Diffamation visant un personnage politique

Demande de publication d'une notice rouge formulée par un BCN, se fondant sur des accusations de diffamation. La personne concernée, un personnage politique, a publiquement accusé de corruption et de détournement de fonds un autre personnage politique appartenant au parti au pouvoir. La publication a été refusée pour plusieurs motifs : i) les déclarations n'avaient entraîné aucun enrichissement personnel ; ii) l'examen des circonstances de l'affaire a permis de conclure que les actions imputées à la personne visée par la demande de notice rouge s'inscrivaient dans le cadre de ses activités professionnelles en tant que chef de l'opposition ; iii) les insultes présumées étaient dirigées contre une autorité publique par la voie des médias ; iv) les déclarations ont été jugées conformes à l'exercice légitime de la liberté d'expression.

Cas n° 3 : Production et diffusion d'un film jugé outrageant

Transmission par un BCN de demandes de notices rouges et de messages IPCQ en vue de l'arrestation de personnes recherchées pour avoir produit un film jugé outrageant pour l'Islam. D'après les informations fournies par le BCN, les actes attribués à ces personnes étaient considérés comme une atteinte à la sûreté de l'État, d'où il découlait que les accusations étaient de nature politique au sens de l'article 3 du Statut (cf. résolution d'Assemblée générale AGN/53/RES/7). En outre, la diffusion du film était l'expression d'une opinion sur une question religieuse. Dans la longue pratique de l'application de l'article 3, le « délit d'opinion » est une infraction pure tombant sous le coup de l'article 3 (cf. résolution d'Assemblée générale AGN/53/RES/7). Bien que le droit à la liberté d'expression ne soit pas un droit absolu, les preuves étaient insuffisantes dans l'affaire en question pour pouvoir considérer cette forme d'expression comme un discours de haine ou une incitation à la violence. En outre, les émeutes et les violences qui ont suivi la diffusion du film ont davantage résulté de la protestation contre le film lui-même que contre le thème du film. Les demandes de notices rouges ont donc été rejetées et les données concernées effacées des bases de données de l'Organisation.

⁵ 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.

Hypothèse B :**Cas n° 1 : Diffamation**

Une diffusion a été transmise concernant une affaire de « diffamation » visant « le maire d'une ville ». Les données 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 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 et à la liberté d'association (Mise à jour : novembre 2024)

Ce chapitre a été scindé en deux sous-chapitres, le premier (3.3.1) portant sur les infractions relatives à la liberté de réunion, et le second (3.3.2) sur les infractions relatives à la liberté d'association.

3.3.1 Infractions relatives à la liberté de réunion

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

Contexte

1. Les infractions relatives au droit à la liberté de réunion doivent être examinées au regard de l'article 3 et des normes internationales en matière de droits de l'homme dans le contexte de l'article 2(a) du Statut (« l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme »)¹. La liberté de réunion recoupe souvent la liberté d'association², la liberté d'expression³ et la liberté de religion⁴.

Article 2(a) du Statut

Étendue de la protection

2. La liberté de réunion protège le droit des personnes⁵ de participer à des réunions temporaires et pacifiques⁶ pour des finalités précises, bien que diverses⁷. Cette liberté s'étend à l'expression

¹ Voir l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 15 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et l'article 11 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

² Voir le chapitre 3.8 sur les infractions relatives à la liberté d'association.

³ Voir le chapitre 3.2 sur les infractions relatives à la liberté d'expression.

⁴ Voir le chapitre 3.11 sur les éléments religieux/raciaux.

⁵ Toute personne, quel que soit son statut juridique, a le droit de se réunir pacifiquement avec d'autres, y compris les ressortissants étrangers, les migrants (y compris les sans-papiers), les demandeurs d'asile, les réfugiés et les apatrides. Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37 sur le droit de réunion pacifique (article 21), par. 5.

⁶ La participation à une « réunion » comprend l'organisation d'un rassemblement de personnes ou la participation à un tel rassemblement. Un rassemblement peut avoir lieu en extérieur, à l'intérieur ou en ligne, dans un lieu public ou privé. Le terme « rassemblement » recouvre les manifestations, les marches de protestation, les réunions, les défilés, les rassemblements, les occupations symboliques, les veillées à la bougie et les mobilisations éclair. Tous les rassemblements sont protégés, qu'ils soient statiques, comme les piquets, ou mobiles, comme les marches. Voir par exemple CEDH, *Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, par. 91 ; *Djavit An c. Turquie*, 2003, par. 56. Une occupation prolongée de locaux qui revêt un caractère pacifique, même si elle constitue une violation manifeste du droit interne, peut être considérée comme une « réunion pacifique », CEDH, *Cisse c. France*, 2002, par. 39-40 ; *Tuskia et autres c. Géorgie*, 2018, par. 73 ; *Annenkov et autres c. Russie*, 2017, par. 123. Il est important de préciser que la liberté de réunion ne signifie pas la liberté de choisir un forum : elle n'emporte pas automatiquement le droit d'occuper une propriété privée ou une propriété appartenant à l'État telle qu'un bâtiment public, une université ou une salle d'audience (CEDH, *Appleby et autres c. Royaume-Uni*, 2003, par. 47 ; *Taranenko c. Russie*, 2014, par. 78 ; *Tuskia et autres c. Géorgie*, 2018, par. 72 ; *Ekrem Can et autres c. Turquie*, 2022, par. 91). Voir aussi Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après, la « Commission africaine »), *Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique*, par. 68-70.

⁷ Les objectifs d'un rassemblement peuvent aller d'une prise de parole politique ou publique à l'affirmation de la solidarité ou de l'identité d'un groupe, en passant par l'expression de soi, la prise de position sur une question particulière ou l'échange d'idées. De plus, un rassemblement peut avoir une dimension sociale, culturelle, religieuse ou commerciale. Voir par exemple CEDH, *Emin Huseynov c. Azerbaïdjan*, 2015, par. 91, à propos de l'intervention de la police lors d'un rassemblement organisé dans un café privé ; *The Gypsy*

d'idées controversées – aussi choquantes et inacceptables qu'elles puissent sembler aux yeux des autorités –, dès lors qu'elles ne constituent pas une incitation à la violence, à la haine ou à la discrimination⁸.

3. Le droit à la liberté de réunion suppose l'organisation de réunions pacifiques, ou la participation à de telles réunions. Dès lors que la réunion est pacifique, ses participants jouissent de ce droit, même si certaines règles internes relatives à son organisation n'ont pas été respectées⁹, qu'il s'agisse de la notification préalable ou de l'autorisation en droit interne¹⁰.

4. Les réunions violentes (comme les émeutes, par exemple) ne sont pas protégées. Celles-ci se caractérisent par l'utilisation par les participants d'une force physique susceptible d'entraîner des blessures ou la mort, ou de causer de graves dommages aux biens¹¹. Le comportement de certains participants peut être considéré comme violent si les autorités détiennent des preuves crédibles amenant à penser que : i) avant ou après les faits, les participants en question en ont incité d'autres à recourir à la violence, et que ces actes sont susceptibles d'entraîner des violences ; ii) ces participants sont animés d'intentions violentes et prévoient de mettre leurs plans à exécution ; ou iii) ils s'approprient à faire usage de violence de façon imminente¹². Un rassemblement émaillé d'actes de violence isolés n'est pas automatiquement considéré comme un rassemblement non pacifique. De même, une personne ne cesse pas de jouir du droit à la liberté de réunion pacifique en raison d'actes de violence sporadiques ou d'autres actes répréhensibles commis par d'autres personnes au cours d'une manifestation, dès lors que ses intentions et son comportement demeurent pacifiques. En d'autres termes, les actes de violence ne peuvent être attribués qu'aux participants qui les commettent ou qui incitent à la violence,

Council et autres c. Royaume-Uni (déc.) (2002), à propos des rassemblements culturels ; et *Barankevich c. Russie* (2007), par. 15, à propos des rassemblements religieux et spirituels. Les réunions officielles, tels que les sessions parlementaires, entrent également dans le champ d'application de la liberté de réunion (CEDH, *Forcadell et Iluis c. Espagne* (déc.), 2019, par. 24). Dans l'affaire *Navalnyy c. Russie*, la CEDH a considéré que le rassemblement, à l'extérieur d'un tribunal, d'un groupe d'activistes qui entendaient assister à une audience dans une affaire pénale à caractère politique relevait de la liberté de réunion dans la mesure où, par leur présence, les personnes concernées souhaitent afficher leur détermination personnelle face à un sujet d'importance publique. Voir M. Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (N.P. Engel, Kehl, 1993) [ci-après « Nowak »], p. 373 ; *The International Covenant on Civil and Political Rights – cases, materials, and commentary* (Joseph, S, J. Schultz et M. Castan, dir.) (2^e édition, 2004), p. 568-569 [ci-après, « Commentaire ICCPR »]. Voir aussi Comité des droits de l'homme, *Kivenmaa c. Finlande* (CCPR/C/50/D/412/1990), par. 7.6 ; *Sekerko c. Bélarus* (CCPR/C/109/D/1851/2008), par. 9.3 ; et *Poplavny et Sudalenko c. Bélarus* (CCPR/C/118/D/2139/2012), par. 8.5.

⁸ Voir CEDH, *Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, par. 145 ; *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, 2001, par. 97. Voir aussi Commission africaine, *Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique*, par. 70 ; *Egyptian Initiative for Personal Rights & INTERIGHTS c. Égypte*, Com. n° 323/06 (2011), par. 239-256 ; *Pen and Others (on behalf of Ken Saro-Wira) v. Nigeria*, Com. n° 137/94, 139/94, 154/96 et 161/97 (1998), par. 110. Comme le relève le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 37, « les réunions pacifiques peuvent parfois être utilisées pour poursuivre des idées ou des objectifs controversés » ; toutefois, elles « ne sauraient être utilisées comme outil de propagande en faveur de la guerre (art. 20 (par. 1)), ou d'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (art. 20 (par. 2)) ». Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, par. 7 et 50. Voir aussi Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 34 sur la liberté d'expression, par. 11.

⁹ CEDH, *Frumkin c. Russie*, 2016, par. 97. La Commission africaine a estimé que le simple défaut de notification ne saurait exposer les organisateurs à des sanctions ou justifier leur dispersion. *Malawi African Association et autres c. Mauritanie*, Com. n° 54/91, 61/91, 98/93, 164-196/97 et 210/98 (2000), par. 108-111.

¹⁰ CEDH, *Navalnyy c. Russie* [GC] 2018, par. 98 et 108 ; *Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, par. 91.

¹¹ Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, par. 15.

¹² Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, par. 19. Voir aussi CEDH, *Gülci c. Turquie*, 2016, par. 97 ; *Shmorgunov et autres c. Ukraine*, 2021, par. 491 ; *Agit Demir c. Turquie*, 2018, par. 68 ; *Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, par. 109-111 ; *Zulkuf Murat Kahraman c. Turquie*, 2019, par. 45 ; *Obote c. Russie*, 2019, par. 35 ; *Kazan c. Turquie*, 2023, par. 56.

et non aux autres participants au rassemblement¹³. L'utilisation par les participants d'armes ou d'équipements de protection (masques contre les gaz ou casques, par exemple) ou d'objets qui peuvent être considérés comme tels ne suffit pas nécessairement pour que leur comportement soit considéré comme violent¹⁴. De même, le simple fait de pousser ou de bousculer quelqu'un ne constitue pas un « acte de violence »¹⁵. La désobéissance civile pratiquée sans recours à la force est probablement protégée par le droit à la liberté de réunion¹⁶.

5. Les violences commises par les services chargés de l'application de la loi ou les opposants au rassemblement contre ses participants, ou celles commises par des individus qui s'infiltrèrent dans le rassemblement dans le but de le faire basculer dans la violence, ne font pas du rassemblement un rassemblement « violent ». Si un rassemblement au départ pacifique a basculé dans la violence et que les deux camps – les manifestants et la police – ont pris part à des violences, il convient de déterminer qui est à l'origine de celles-ci¹⁷.

6. La charge de la preuve des intentions violentes des organisateurs d'un rassemblement incombe aux autorités¹⁸. Même s'il existe un risque réel qu'un rassemblement occasionne des troubles à la suite d'événements échappant au contrôle de ses organisateurs, la liberté de réunion demeure applicable et, comme expliqué ci-après, il doit être démontré que toute restriction à un tel rassemblement est « nécessaire », « proportionnée » et « tend vers un but légitime »¹⁹.

¹³ CEDH, *Ezelin c. France*, 1991, par. 53 ; *Frumkin c. Russie*, 2016, par. 99 ; *Laguna Guzman c. Espagne*, 2020, par. 35. La possibilité que des personnes aux intentions violentes, qui ne sont pas membres de l'association organisatrice, se joignent à la manifestation ne peut pas en soi retirer le droit à la liberté de réunion. CEDH, *Primov et autres c. Russie*, 2014, par. 155. Les actes de violence isolés dont la responsabilité est imputée à certains participants ne doivent pas être imputés à d'autres participants, aux organisateurs ou au rassemblement lui-même. Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Women Victims of Sexual Torture in Atenco v. Mexico*, 2018, par. 175. Voir aussi CEDH, *Frumkin c. Russie*, par. 99 ; *Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, par. 92. Voir en outre Commission africaine, *International Pen and Others (on behalf of Ken Saro-Wira) v. Nigeria*, Com. n° 137/94, 139/94, 154/96 et 161/97 (1998), par. 105-106.

¹⁴ Il convient de procéder à une appréciation au cas par cas, en tenant compte d'autres considérations comme « la réglementation interne sur le port d'armes, les pratiques culturelles locales, des signes éventuels d'une intention violente et du risque de violence posé par la présence de tels objets » (Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, par. 20).

¹⁵ De ce fait, un participant à une manifestation susceptible de troubler l'organisation de la société (par exemple, de bloquer la circulation) ne fera pas, en principe, l'objet d'un traitement de données par le canal d'INTERPOL.

¹⁶ Nowak, note 7 ci-avant ; Commentaire ICCPR, note 7 ci-avant, p. 569. Voir aussi Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le rapport initial de Macao (Chine), adoptées par le Comité à sa 107^e session (11 - 28 mars 2013)*, 2013 [CCPR/C/CHN-MAC/CO/1], par. 16.

¹⁷ Voir par exemple CEDH, *Primov et autres c. Russie*, 2014, par. 157 ; *Çiçek et autres c. Türkiye*, 2022, par. 137-141. Par exemple, la CEDH a rejeté la demande d'un requérant reconnu coupable d'actes délibérés ayant contribué au déclenchement d'affrontements lors d'un rassemblement qui avait jusque-là été pacifique (la personne concernée avait pris la tête d'un groupe de personnes pour briser le cordon de la police), ayant relevé l'importance de cet événement particulier parmi les autres facteurs qui ont conduit à l'escalade de la violence sur les lieux du rassemblement (CEDH, *Razvozhayev c. Russie et Ukraine et Udaltsov c. Russie*, 2019, par. 282-285).

¹⁸ Le Comité des droits de l'homme a précisé que le comportement de certains participants pouvait être considéré comme « violent » « **si les autorités peuvent présenter des preuves crédibles** que, avant ou pendant l'événement, ces participants en ont incité d'autres à faire usage de violence, et que ces actions sont susceptibles de provoquer la violence ; que les participants sont animés d'intentions violentes et prévoient de mettre leurs plans à exécution ; ou qu'ils s'approprient à faire usage de violence de façon imminente ». Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, par. 19. Voir aussi par exemple CEDH, *Parti populaire chrétien-démocrate c. Moldova* (n° 2), 2010, par. 23.

¹⁹ Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, par. 27 : « La possibilité qu'une réunion pacifique provoque des réactions négatives, voire violentes, de la part de certains membres du public n'est pas un motif suffisant pour interdire ou restreindre la réunion en question ». Au par. 52, le Comité ajoute qu'« un risque de violence indéterminé ou la simple possibilité que les autorités n'aient pas la capacité de prévenir ou de neutraliser la violence provenant de ceux qui s'opposent à la réunion ne constitue pas un motif suffisant ».

7. Les perturbations que les rassemblements peuvent causer de par leur ampleur et leur nature (ils peuvent par exemple gêner la circulation ou entraver les activités quotidiennes et économiques) ne justifient pas automatiquement les restrictions dont ils peuvent faire l'objet²⁰. L'occupation de bâtiments publics est généralement considérée comme une activité pacifique, en dépit de son illégalité et des perturbations qu'elle peut occasionner²¹. Toutefois, les comportements physiques qui entravent délibérément et inutilement la circulation et la vie quotidienne dans le but de perturber fortement les activités d'autrui seront probablement exclus du périmètre des activités protégées au titre de la liberté de réunion²².

Restrictions à la liberté de réunion pacifique

8. La liberté de réunion n'est pas un droit absolu. Elle peut être soumise à des restrictions « conformément à la loi » ou aux restrictions « prévues par la loi »²³ et « nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre

pour restreindre le droit à la liberté de réunion. Voir aussi CEDH, *Schwabe et M. G. c. Allemagne*, 2011, par. 103. Ce raisonnement s'applique à la possibilité de contre-manifestations. La simple existence d'un risque de confrontation ou de violence n'est pas un motif suffisant pour interdire l'événement. Les autorités doivent produire des estimations concrètes de l'ampleur potentielle des troubles afin d'évaluer les ressources nécessaires pour neutraliser le risque d'affrontements violents (CEDH, *Fáber c. Hongrie*, 2012, par. 40 ; *Barankevich c. Russie*, 2007, par. 33). Pour en savoir plus, voir aussi CEDH, *Guide sur l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme – Liberté de réunion et d'association* (mis à jour le 31 août 2023).

²⁰ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, par. 7 : « [L']ampleur ou [la] nature [des réunions pacifiques] peuvent causer des perturbations, par exemple gêner la circulation des véhicules ou des piétons ou entraver l'activité économique. Ces conséquences, qu'elles soient intentionnelles ou involontaires, ne remettent pas en cause la protection dont bénéficient ces rassemblements ». Voir aussi Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la République de Corée* (CCPR/C/KOR/CO/4), par. 26. Dans le même ordre d'idées, la CEDH a estimé, par exemple, que le blocage quasi total de trois autoroutes importantes, au mépris flagrant des ordres de la police et des intérêts et droits des usagers de la route, constituait un comportement qui, tout en étant moins grave que le recours à la violence physique, peut être qualifié de « répréhensible », CEDH, *Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, par. 173-174. Voir aussi CEDH, *Barraco c. France*, 2009, par. 46-47.

²¹ Le Comité des droits de l'homme a indiqué que les États devaient éviter de considérer que les bâtiments publics sont des lieux dans lesquels les réunions pacifiques sont interdites et que « [t]oute restriction à la tenue d'une réunion dans et autour de tels lieux doit être justifiée précisément et bien délimitée », Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, par. 56. Voir aussi Comité des droits de l'homme, *Ernst Zündel c. Canada*, Communication n° 953/2000 (CCPR/C/78/D/953/2000), par. 8.5. Voir aussi CEDH, *Cisse c. France*, 2002, par. 39-40 ; *Tuskia et autres c. Géorgie*, 2018, par. 73 ; *Annenkov et autres c. Russie*, 2017, par. 126. Dans l'affaire *Makarashvili et autres c. Géorgie* (2022), la CEDH a estimé que le fait de bloquer l'accès au bâtiment du Parlement dans le but de perturber le processus législatif ne devait pas nécessairement être considéré comme un rejet des fondements d'une société démocratique et pouvait entrer dans le champ d'application de la liberté de réunion, au même titre qu'une manifestation visant à dénoncer l'incapacité du législateur à réformer le système électoral (par. 89-94).

²² Dans ce sens, voir CEDH, *Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 15 octobre 2015, par. 97 (ce paragraphe contient des références et exemples supplémentaires).

²³ L'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques renvoie aux restrictions imposées « conformément à la loi ». Des mesures répressives appliquées par référence à des dispositions légales sans lien avec le but visé par ces mesures ont pu être qualifiées d'arbitraires et d'irrégulières. Ainsi, la CEDH a considéré que des sanctions pour non-respect d'un ordre légitime donné par un policier, ou pour *hooliganisme*, qui avaient été infligées dans le but d'empêcher ou de punir la participation à un rassemblement ne répondaient pas à l'exigence de légalité. Voir par exemple CEDH, *Hakobyan et autres c. Arménie*, 2012, par. 107 ; *Huseynli et autres c. Azerbaïdjan*, 2016, par. 98. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a déclaré que les limitations des droits protégés par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples devaient prendre la forme d'une « loi d'application générale » (voir *Tanganyika Law Society and the Legal and Human Rights Centre v. Tanzania*, arrêt du 14 juin 2014, par. 107.1). Comme l'a relevé la Cour interaméricaine des droits de l'homme, la loi doit être accessible aux personnes concernées et doit leur permettre de prévoir les conséquences qu'un acte peut entraîner (Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Fontevecchia and D'Amico v. Argentina*, arrêt du 29 novembre 2011, par. 90).

public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui »²⁴. Ces restrictions comprennent les mesures prises avant, pendant ou après le rassemblement, par exemple les sanctions punitives²⁵. L'État est tenu d'expliquer en quoi les restrictions imposées étaient nécessaires pour servir ces intérêts, sans quoi la limitation sera disproportionnée et dès lors illégale²⁶.

9. Le fait d'invoquer « l'ordre public » pour justifier des restrictions excessives à la liberté de réunion n'est pas acceptable²⁷. Le fait d'exprimer son soutien à des actes illicites peut souvent être distingué d'une conduite incitant au désordre. Les restrictions justifiées par le maintien de l'ordre public doivent donc être appliquées avec circonspection²⁸. Lorsque ce sont précisément

²⁴ Voir l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 11(2) de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Voir aussi l'article 11 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

²⁵ Voir CEDH, *Ezelin c. France*, 1991, par. 39. Dans l'affaire *Bączkowski et autres c. Pologne* (2007, par. 66-68), la Cour a jugé qu'une interdiction antérieure pouvait avoir un effet dissuasif pour les personnes qui ont l'intention de participer à un rassemblement et qu'elle constituait donc une ingérence, ce même si le rassemblement a ensuite lieu sans entrave de la part des autorités. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a jugé que l'interdiction des réunions ou rassemblements politiques qui n'ont pas reçu l'autorisation préalable des autorités était « disproportionnée par rapport aux mesures que doit prendre l'État pour assurer la sûreté, la sécurité et l'ordre publics » (Commission africaine, *Amnesty International et autres c. Soudan*, Com. n° 48/90, 50/91, 52/91, 89/93 (1999), par. 82). La CEDH est parvenue à la même conclusion en ce qui concerne les mesures prises par les autorités lors d'un rassemblement, telles que sa dispersion ou l'arrestation des personnes qui y ont participé, et les sanctions infligées aux participants (CEDH, *Kasparov et autres c. Russie*, 2013, par. 84 ; *Gafgaz Mammadov c. Azerbaïdjan*, 2015, par. 50). Les participants à une manifestation pacifique ne devraient pas, en principe, être menacés de sanctions pénales (CEDH, *Akgöl et Göl c. Turquie*, 2011, par. 43), en particulier de mesures privatives de liberté (CEDH, *Gün et autres c. Turquie*, 2013, par. 83). Le recours à la force par la police contre des participants pacifiques lors de la dispersion d'une manifestation ou afin d'assurer l'ordre public constitue une atteinte à la liberté de réunion pacifique (CEDH, *Laguna Guzman c. Espagne*, 2020, par. 42 ; *Zakharov et Varzhabyan c. Russie*, 2020, par. 88). Voir aussi Commission africaine, dont les Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion en Afrique (par. 102(b)) précisent que l'obligation faite aux organisateurs ou aux participants de prendre en charge le coût du maintien de l'ordre public, de l'assistance médicale ou du nettoyage n'est en principe pas compatible avec la liberté de réunion.

²⁶ Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, par. 36, où il est dit que « [l]e droit de réunion pacifique peut, dans certains cas, être restreint mais il incombe aux autorités de démontrer que toute restriction est justifiée » et que « [l]orsque cette preuve n'est pas faite, il y a violation de l'article 21 ». Voir aussi Comité des droits de l'homme, *Mecheslav Gryb c. Bélarus*, Communication n° 1316/2004 (CCPR/C/103/D/1316/2004), par. 13.4 ; Comité des droits de l'homme, *Chebotaeva c. Fédération de Russie*, Communication n° 1866/2009 (CCPR/C/104/D/1866/2009), par. 9.3 ; Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Ricardo Canese v. Paraguay*, arrêt du 31 août 2004, par. 96.

²⁷ L'« ordre public » désigne les règles qui permettent d'assurer le bon fonctionnement de la société et les principes fondamentaux sur lesquels repose cette dernière, ces principes comprenant notamment le respect des droits de l'homme et de l'État de droit. En particulier, la CEDH n'a pas admis le but de la défense de l'ordre dans le cadre de manifestations lors desquelles les rassemblements avaient été non intentionnels et n'avaient pas engendré de nuisances (CEDH, *Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, par. 124-126). De même, la Cour a estimé que les appels à l'autonomie ou à la sécession ne justifiaient pas automatiquement les dérogations à la liberté de réunion (CEDH, *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, 2001, par. 97). Voir Comité des droits de l'homme, *Examen des rapports soumis par les États parties conformément à l'article 40 du Pacte, Observations finales du Comité des droits de l'homme, Kazakhstan* (2011), CCPR/C/KAZ/CO/1, par. 26 ; et *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de l'Algérie* (2018), CCPR/C/DZA/CO/4, par. 45-46.

²⁸ Le Comité des droits de l'homme a relevé ce qui suit : « Il peut arriver qu'en raison de l'effet perturbateur recherché ou inhérent à la nature même de certains rassemblements pacifiques, un degré de tolérance important soit nécessaire. L'« ordre public » et le « maintien de l'ordre » ne sont pas synonymes, et l'interdiction des « troubles à l'ordre public » en droit interne ne devrait pas être utilisée indûment dans le but de restreindre des réunions pacifiques. » (Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, par. 44). Dans le même ordre d'idées, la CEDH, dans l'affaire *Parti populaire chrétien-démocrate c. Moldova* (n° 2) (2010), par. 27, a rejeté l'affirmation du gouvernement selon laquelle les slogans « À bas le régime totalitaire de Voronine » et « À bas le régime d'occupation de Poutine », même lorsqu'ils étaient accompagnés de l'incendie d'une

les atteintes aux droits humains qui sont à l'origine de la détérioration de la sécurité nationale²⁹, cela ne saurait être invoqué pour justifier que de nouvelles restrictions soient imposées à ces droits, notamment au droit à la liberté de réunion³⁰.

10. La protection de la « santé publique » peut exceptionnellement justifier l'imposition de restrictions, par exemple lorsqu'une épidémie de maladie infectieuse s'est déclarée et rend dangereuse la tenue de rassemblements (pandémie de COVID-19, par exemple)³¹.

11. La protection de la « morale » ne doit pas être invoquée pour préserver une conception de celle-ci qui découle d'une seule tradition sociale, philosophique ou religieuse³², et toute restriction visant à protéger la morale doit être interprétée à la lumière du principe de non-discrimination³³.

12. La protection des « droits et libertés d'autrui » (y compris des personnes qui ne participent pas au rassemblement) peut justifier des restrictions à la liberté de réunion. Cela étant, les rassemblements constituent une utilisation légitime de l'espace public et d'autres types de lieux. S'ils peuvent, par leur nature, perturber dans une certaine mesure la vie ordinaire, les perturbations causées doivent être tolérées, à moins qu'elles soient disproportionnées, auquel cas les autorités doivent être en mesure de justifier toute restriction de façon détaillée³⁴.

photo du président de la Fédération de Russie et d'un drapeau russe, constituaient des appels au renversement violent du régime constitutionnel, à la haine envers le peuple russe ou à l'incitation à une guerre d'agression contre la Russie.

²⁹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, par. 42. Voir aussi Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations (E/CN.4/1985/4, annexe), par. 29. L'« intérêt de la sécurité nationale » peut être invoqué pour justifier des restrictions si celles-ci sont nécessaires pour préserver la capacité de l'État à protéger l'existence de la nation, son intégrité territoriale ou son indépendance politique contre une menace crédible ou contre l'usage de la force. Cette condition ne sera probablement pas remplie dans le cas des réunions pacifiques. Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, *ibid*.

³⁰ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, par. 41. Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations, par. 32. Voir aussi Cour interaméricaine des droits de l'homme, *López Lone et al v Honduras*, 2015.

³¹ Dans des cas extrêmes, cela peut également être le cas lorsque la situation sanitaire lors d'un rassemblement présente un risque sanitaire important pour le public ou pour les participants eux-mêmes. Voir CEDH, *Cisse c. France*, 2002.

³² Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 22 (1993) sur le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, par. 8. La CEDH a estimé que l'incompatibilité avec les convictions religieuses d'autrui, invoquée par le gouvernement en l'espèce, ne satisfaisait pas au critère de la « nécessité dans une société démocratique » (CEDH, *Centre des sociétés pour la conscience de Krishna en Russie et Frolov c. Russie*, 2021, par. 55).

³³ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 34, par. 32. Des restrictions fondées sur ce motif ne peuvent pas être imposées, par exemple, pour empêcher l'expression de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. Voir par exemple Comité des droits de l'homme, *Fedotova c. Fédération de Russie* (CCPR/C/106/D/1932/2010), par. 10.5-10.6, et *Alekseev c. Fédération de Russie* (CCPR/C/109/D/1873/2009), par. 9.6. S'agissant des restrictions visant des manifestations statiques de membres de la communauté LGBT, la CEDH a rejeté l'argument tiré de la « protection de la morale », l'estimant discriminatoire (CEDH, *Bayev et autres c. Russie*, 2017, par. 66-69).

³⁴ Comité des droits de l'homme, *Stambrovsky c. Bélarus* (CCPR/C/112/D/1987/2010), par. 7.6, et *Pugach c. Bélarus* (CCPR/C/114/D/1984/2010), par. 7.8. En revanche, il semblerait que le fait d'empêcher quelqu'un d'entrer dans une tente électorale, par exemple, ne serait probablement pas protégé en vertu de la liberté de réunion dans la mesure où cela constituerait une ingérence dans l'exercice du droit d'autrui de voter et de participer à la vie politique.

13. En principe, les restrictions doivent être neutres quant au contenu de la réunion et ne doivent pas être liées au message que celle-ci véhicule³⁵. Les événements publics liés à la vie politique, organisés au niveau national comme au niveau local, bénéficient d'une protection renforcée³⁶. La critique des fonctionnaires ou des représentants de l'État ne doit jamais, en soi, constituer un motif suffisant pour imposer des restrictions à la liberté de réunion³⁷.

14. L'obligation de garantir la jouissance effective du droit à la liberté de réunion revêt une importance particulière pour les personnes dont les opinions sont impopulaires ou qui sont issues de minorités, car elles sont plus exposées aux brimades³⁸.

15. La liberté de réunion ne peut être utilisée pour faire la propagande de la guerre ou pour lancer un appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence³⁹. Toutefois, la définition des comportements susmentionnés – y compris les infractions de terrorisme et infractions connexes – ne doit pas être trop large ou discriminatoire et ne doit pas être appliquée de manière à faire obstacle à l'exercice du droit de réunion pacifique ou à décourager l'exercice de ce droit. Le simple fait d'organiser une réunion pacifique ou d'y participer ne tombe pas, en principe, sous le coup des lois antiterroristes⁴⁰. De même, l'utilisation de symboles lors de rassemblements ne peut justifier que des restrictions soient appliquées à la liberté de réunion que dans la mesure où ces symboles constituent un appel ou une incitation à la violence ou à la discrimination⁴¹.

³⁵ Comité des droits de l'homme, *Alekseev c. Fédération de Russie* (CCPR/C/109/D/1873/2009), par. 9.6. Voir aussi CEDH, *Alekseyev c. Russie*, 2010, par. 81 ; *Barankevich c. Russie*, 2007, par. 31. La Cour a jugé inacceptable qu'un groupe minoritaire ne puisse exercer ses droits que sous réserve de l'accord de la majorité.

³⁶ Voir le chapitre 3.2 sur les infractions relatives à la liberté d'expression. « Le Gouvernement ne devrait pas disposer du pouvoir d'interdire une manifestation au motif qu'il considère que le "message" des manifestants est mauvais, surtout lorsque c'est précisément l'organe du pouvoir habilité à autoriser ou à interdire le rassemblement public en question qui est principalement ciblé par les critiques », CEDH, *Guide sur l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme – Liberté de réunion et d'association* (mis à jour au 31 août 2023). Voir aussi CEDH, *Navalnyy c. Russie*, [GC], 2018, par. 136 ; *Primov et autres c. Russie*, 2014, par. 134-135 ; *Centre des sociétés pour la conscience de Krishna en Russie et Frolov c. Russie*, 2021, par. 52. Voir aussi Nowak, note 7 ci-avant.

³⁷ Voir par exemple Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le Bélarus* [1997] [CCPR/C/79/Add. 86], par. 18 ; Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Baena Ricardo et al. v Panama*, 2001. Voir aussi Commission africaine, *Kenneth Good c. Botswana*, Com. n° 313 (2010), par. 198.

³⁸ CEDH, *Bączkowski et autres c. Pologne*, 2007, par. 64. Voir aussi Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, 2001 ; *Plan de Sánchez Massacre v. Guatemala*, 2004.

³⁹ Voir l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁴⁰ Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le Swaziland en l'absence de rapport*, 2017 [CCPR/C/SWZ/CO/1], par. 36 ; et *Observations finales concernant le rapport initial de Bahreïn*, 2018 CCPR/C/BHR/CO/1, par. 29. Voir aussi Comité des droits de l'homme, *Effet des mesures de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent sur l'espace civique et sur les droits des acteurs de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme – Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, 2019 [A/HRC/40/52].

⁴¹ Comme l'a relevé le Comité des droits de l'homme, « l'utilisation de drapeaux ou de banderoles et le port d'uniformes ou d'autres signes doivent être perçus comme une forme d'expression légitime qu'il n'y a pas lieu de restreindre, même si ces symboles renvoient à un passé douloureux. Dans des cas exceptionnels, lorsque les symboles arborés sont directement et principalement associés à l'incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, des restrictions appropriées devraient s'appliquer », Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, par. 51.

16. Enfin, dans l'examen des demandes de coopération policière internationale, il est important de tenir compte des restrictions indirectes à la liberté de réunion⁴². Par exemple, les restrictions à la liberté et à la liberté de mouvement⁴³ peuvent empêcher ou retarder sensiblement la participation à un rassemblement⁴⁴. De même, les restrictions qui influent sur l'obligation de l'État d'organiser des élections libres⁴⁵, comme la détention d'activistes politiques ou l'exclusion de certaines personnes des listes électorales, peuvent également entraver indirectement l'exercice du droit à la liberté de réunion.

Article 3 du Statut

17. La pratique en matière d'extradition montre que l'exception pour infraction politique ne peut excuser une infraction de droit commun que si celle-ci a été commise « aux fins » de l'objectif politique de la personne, lequel doit être légitime⁴⁶. En outre, la pratique des États en la matière a régulièrement montré que l'exception pour infraction politique ne pouvait justifier la commission d'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 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'infraction⁴⁷.

Pratique actuelle

18. Les infractions relatives à la liberté de réunion se produisent souvent à l'occasion d'élections ou de troubles politiques⁴⁸. L'examen de ces affaires doit donc faire l'objet d'une attention particulière afin d'éviter de compromettre la neutralité de l'Organisation en laissant celle-ci s'immiscer dans des questions de politique interne. Les infractions relatives à la liberté de réunion peuvent aussi être liées à des activités terroristes⁴⁹. Dans ce cas, il convient de vérifier si les restrictions du droit à la liberté de réunion sont justifiées.

19. Selon l'article 3 du Statut, il convient d'appliquer le principe de la prédominance aux affaires comportant à la fois 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, infraction de dommages aux biens lors d'une manifestation).

⁴² Voir OSCE, *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* (2^e édition), 2010, par. 107 et références qui y sont citées.

⁴³ Voir l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

⁴⁴ « Des arrestations massives et programmées opérées par l'État sans motif légal, au cours desquelles sont arrêtées des personnes que l'autorité concernée considère comme susceptibles de représenter un risque ou un danger pour la sécurité d'autrui, sans que soit apportée la moindre preuve de la commission d'une infraction, constituent des arrestations illégales et arbitraires », Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Servellón García et al. v. Honduras*, arrêt du 21 septembre 2006, par. 93. Voir aussi Commission africaine, *Law Offices of Ghazi Suleiman v. Sudan*, Com. n° 228/99 (2003).

⁴⁵ Voir l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme.

⁴⁶ Voir l'affaire *Castioni* [1891] 1 QB 149 (1890).

⁴⁷ Voir l'affaire *Ktir c. Ministère public fédéral*, 34 ILR 143 (arrêt du Tribunal fédéral suisse, 1961).

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Voir le chapitre 3.6 sur les infractions relatives aux actes de terrorisme et à l'appartenance à une organisation terroriste.

20. La pratique actuelle 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 ci-dessus et la nécessité de concilier, d'une part, les droits de la personne concernée – à savoir le droit à la liberté de réunion ainsi que les éventuels droits connexes tels que le droit à la liberté d'expression et de religion – et, d'autre part, les droits des autres personnes susceptibles d'être affectées.

Exemples

Demandes conformes

Cas n° 1 : Des diffusions ont été transmises par un BCN. 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 a été considéré que bien que l'usage d'obscénités ou de paroles offensantes soit, en principe, protégé par la liberté d'expression et de réunion, les actions violentes contre les personnes et les biens ne le sont pas. De plus, la destruction d'un bureau de vote constitue une ingérence disproportionnée dans l'exercice du droit d'autrui de voter et de participer à la vie politique. En outre, les personnes concernées auraient 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 l'élément de droit commun était dès lors prédominant. En conséquence, les données ont été enregistrées.

Cas n° 2 : Une diffusion a été transmise par un BCN. La personne concernée se trouvait dans un groupe de personnes qui ont blessé trois journalistes dans le but de les empêcher de pénétrer dans un bureau de vote. Le fait d'agresser des journalistes ne peut 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 concernées ont porté atteinte au droit d'autrui de participer à des élections libres et exemptes d'irrégularités. De plus, les personnes recherchées n'étaient pas protégées par la liberté de réunion pacifique compte tenu de la nature violente de leurs actes. Les données ont donc été enregistrées.

Cas n° 3 : Une diffusion a été transmise par un BCN, demandant l'arrestation de deux personnes accusées de « troubles à l'ordre public à grande échelle ». D'après les informations fournies, les personnes en question ont participé à l'organisation d'émeutes violentes et de grande ampleur à la suite d'un différend politique survenu 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 dix 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 données ont donc été enregistrées.

Demandes non conformes

Cas n° 4 : Une demande de notice rouge et une diffusion concernant une personne recherchée ont été transmises par un BCN concernant un homme recherché pour « participation à des troubles à l'ordre public à grande échelle ». D'après les éléments fournis, l'intéressé avait pris part à une manifestation politique non autorisée lors de laquelle il aurait causé la « destruction de biens publics », le préjudice étant estimé à environ 4 000 EUR. L'homme a été arrêté et condamné à trois ans de probation, mais il s'est enfui à l'étranger. Il a été considéré que la critique des autorités ne justifiait pas, en soi, des restrictions à la liberté de réunion et que le caractère non autorisé de la manifestation ne remettait pas en cause la protection conférée par le droit à la liberté de réunion pacifique. De même, il a été conclu que l'affaire présentait un caractère politique prédominant dans la mesure où la manifestation visait à exprimer une critique des autorités politiques. Bien que les dommages aux biens puissent amener à conclure au caractère « violent » d'un rassemblement, il a également été considéré que les destructions invoquées étaient dénuées de gravité. En conséquence, la notice n'a pas été publiée et les données n'ont pas été enregistrées.

Cas n° 5 : Un BCN a transmis une diffusion concernant une personne recherchée accusée d'avoir fait « usage de la violence contre un représentant du pouvoir » lors d'un « rassemblement non autorisé » dans la capitale. Les manifestations (interdites) appelaient à la tenue d'élections libres et démocratiques dans le pays en question et avaient été globalement pacifiques selon les médias, en dépit des violences excessives de la police rapportées par ailleurs. À cet égard, il a été conclu que les rassemblements pacifiques non autorisés étaient protégés par le droit à la liberté de réunion. De plus, le recours à la force par les services chargés de l'application de la loi ne permet pas en soi de considérer le rassemblement comme violent. De plus, au regard du contexte général (caractère globalement pacifique des manifestations et condamnation internationale du recours excessif à la force par la police et de la mise en œuvre de poursuites pénales) ainsi que du statut de l'intéressé (manifestant), il a été conclu que les éléments politiques l'emportaient sur les éléments de droit commun. Enfin, compte tenu de la couverture médiatique des événements, la publication aurait pu avoir des répercussions négatives sur la réputation de l'Organisation. Par conséquent, la diffusion a été jugée non conforme.

Cas n° 6 : Une diffusion a été transmise concernant une personne recherchée accusée d'avoir fondé un groupe extrémiste et une organisation criminelle et d'avoir participé à leurs activités. La personne était par ailleurs accusée de vandalisme, de profanation de structures, de dommages aux biens et d'organisation de troubles à l'ordre public au mépris flagrant des injonctions des autorités, en lien avec des activités menées dans le cadre d'une organisation anarchiste. Le groupe en question a participé activement à des manifestations contre les résultats de l'élection présidentielle qui a eu lieu dans le pays demandeur. Pour leur participation à ces manifestations, qui ont été pacifiques selon les médias, les membres du groupe devaient répondre de chefs d'accusation liés à l'appartenance à une organisation criminelle. Dans ce contexte, les accusations retenues telles que celle de vandalisme (sans qu'un lien ait été clairement établi avec le comportement de la personne recherchée) soulevaient des doutes quant à leur légalité. Il a été conclu que la demande soulevait de graves questions sur la liberté d'expression, de réunion et d'association et la diffusion a par conséquent été refusée.

Cas n° 7 : Une notice rouge a été demandée concernant un ressortissant du pays source des données qui était « un étudiant blogueur » et qui était recherché afin d'être poursuivi pour « troubles à l'ordre public à grande échelle ». De l'étranger, la personne aurait organisé des troubles à grande échelle accompagnés de violences, de massacres, d'incendies volontaires, de destruction de biens et de résistance armée aux autorités. La personne a publié des messages sur Internet, sur les chaînes publiques de réseaux sociaux, appelant à prendre part à des troubles

à grande échelle en différents endroits de la capitale et dans d'autres localités du pays, pendant et après l'élection présidentielle. Elle a indiqué le lieu et l'heure des rassemblements des participants ainsi que leur plan d'action et a communiqué d'autres informations pour leur permettre de coordonner leurs actions. Il a été conclu que les informations sur les violences alléguées n'étaient pas suffisamment détaillées, contrairement à celles issues de sources indépendantes faisant état d'une répression à l'encontre de manifestants pacifiques. Compte tenu du statut de l'intéressé, qui est un activiste politique opposé au gouvernement, et des manifestations en cours dans le pays, la demande de notice a été jugée non conforme aux articles 2 et 3 du Statut d'INTERPOL.

Cas n° 8 : Une notice rouge a été demandée à l'encontre d'un activiste, ressortissant du pays source des données, qui était recherché en vue d'être poursuivi pour incitation à des manifestations violentes, pour diffusion de vidéos filmées pendant ces manifestations et pour participation à des émeutes dans le pays en question. Sollicité dans ce sens, le BCN source des données a transmis des informations montrant que l'intéressé avait filmé les manifestations et avait communiqué avec des agences de presse internationales, mais il n'a pas été en mesure de fournir d'éléments à l'appui des allégations de violence ou d'incitation à la violence. La demande a donc été jugée non conforme aux articles 2(1) et 3 du Statut, au regard de la liberté d'expression et de la liberté de réunion.

Cas n° 9 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne accusée d'avoir causé des troubles à l'ordre public en rassemblant d'autres personnes dans le but de protester contre la non-reconnaissance, par une union religieuse provinciale, du statut de moine d'une autre personne. Ce rassemblement a entraîné la fermeture temporaire d'une école primaire. Malgré les désagréments causés à l'école, l'exposé des faits ne faisait état d'aucun recours à la force ni d'aucune autre infraction. Il a donc été conclu que les activités de l'intéressé relevaient de son droit à la liberté de réunion. La notice rouge a dès lors été refusée.

Cas n° 10 : Deux demandes de notices rouges ont été transmises concernant des personnes qui auraient encouragé des centaines de jeunes à participer à une émeute devant les locaux des autorités locales, où ils auraient scandé des mots tels que « Liberté » et « Dieu est grand », et qui se seraient introduits dans ces locaux pour exprimer verbalement leur mécontentement au responsable de district concernant l'interdiction de se laisser pousser la barbe. Les personnes concernées étaient accusées d'incitation à la haine et d'appels publics à l'extrémisme et au renversement violent du régime constitutionnel. Il a été jugé que ces demandes étaient contraires à l'article 2(a) du Statut dans la mesure où ces personnes étaient recherchées pour avoir participé à un événement visant à critiquer les autorités. En conséquence, les demandes de notices ont été rejetées.

Appartenance à une organisation terroriste et infractions connexes

Cas n° 11 : Une demande de notice rouge a été transmise par un BCN concernant une personne recherchée pour « appartenance à une organisation terroriste ». Il ressortait cependant de l'exposé des faits que la personne en question avait seulement participé à une manifestation non autorisée en faveur de ladite organisation. D'après les informations fournies, la personne n'avait causé aucun dommage lors de la manifestation et n'était recherchée pour aucune infraction de droit commun. La notice rouge a été refusée dans la mesure où le droit de participer à une réunion pacifique est protégé par la liberté de réunion, ce même si les formalités préalables n'ont pas été pleinement respectées et même si le message relayé est inacceptable pour les autorités (dès lors qu'il ne constitue pas une incitation à la violence). En outre, la résolution d'Assemblée générale AGN/53/RES/7 (1984) indique clairement que les « délits d'opinion », dont relève par exemple l'apologie de certains individus ou de certains groupes, sont couverts par le droit à la liberté d'expression et relèvent par conséquent de l'article 3 du Statut d'INTERPOL.

Cas n° 12 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne accusée d'« appartenance à une organisation terroriste armée ». Cette personne aurait organisé des activités pour des étudiants afin de leur présenter l'organisation en question et les aurait emmenés aux célébrations organisées dans le cadre d'un festival ethnique. Elle se serait rendue dans des cimetières avec des membres de l'organisation et aurait organisé des visites de ses membres en prison pour leurs proches. Il a été conclu que la demande n'était pas conforme au regard de l'absence de lien concret et effectif avec l'organisation⁵⁰, compte tenu du fait que les activités de l'intéressé relevaient de la liberté d'expression et de réunion, mais aussi au regard du principe de non-discrimination et de l'importance de la liberté de réunion pour les minorités ethniques.

Cas n° 13 : Une demande de notice rouge a été transmise concernant une personne recherchée en vue de purger une peine pour propagande au nom d'une organisation terroriste. Selon la demande, un groupe d'étudiants, dont faisait partie la personne en question, avait pris part à une marche dans une université et avait à cette occasion scandé des slogans, brandi des banderoles et entonné des chants de soutien à l'organisation, à ses membres et à son chef, humiliant ainsi les forces de sécurité nationales. Toutefois, aucun acte de violence n'a été commis et cette demande a donc été jugée non conforme aux articles 2 et 3 du Statut d'INTERPOL.

Cas n° 14 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne pour appartenance à une organisation terroriste. Cette personne a pris part à plusieurs manifestations lors desquelles elle a scandé des slogans en soutien à l'organisation en question, et a notamment participé à un événement visant à commémorer les chefs de cette dernière. Il a été jugé que ses actes relevaient de la liberté d'expression et de réunion et qu'ils n'étaient donc pas suffisants pour satisfaire aux conditions fixées par INTERPOL pour la publication d'une notice relative à l'appartenance à une organisation terroriste. En conséquence, cette demande a été jugée non conforme.

Cas n° 15 : Une demande de notice rouge a été transmise concernant une personne accusée d'avoir commis des infractions au nom d'une organisation terroriste présumée, sans toutefois en être membre. La personne en question a pris la tête d'une manifestation de l'organisation dans le pays demandeur, lors de laquelle les manifestants portaient l'uniforme de l'organisation et brandissaient son drapeau. Cette manifestation a entraîné des perturbations de la circulation dans la zone en question, ce qui a causé des désagréments pour d'autres personnes. Toutefois, dans la mesure où aucune violence n'a été commise et où il n'était pas satisfait aux conditions fixées par INTERPOL pour la publication d'une notice pour appartenance à une organisation terroriste, il a été conclu que les activités de l'intéressé relevaient de la liberté de réunion, et la demande a été jugée non conforme.

Cas n° 16 : Une demande de notice rouge a été transmise concernant une personne accusée d'appartenance à une organisation terroriste. Répondant à un appel du média de cette organisation, la personne concernée et des complices se sont rassemblés pour bloquer la circulation, brûler des pneus, lancer des cocktails Molotov sur une banque et jeter des pierres sur les forces de sécurité. Dans la mesure où les allégations relatives à la participation de l'intéressé aux actes de violence décrits étaient générales et vagues, il a été estimé que les conditions fixées par INTERPOL pour la publication d'une notice pour appartenance à une organisation terroriste n'étaient pas satisfaites. En conséquence, la demande a été jugée non conforme, au regard à la fois du droit de l'intéressé à la liberté de réunion et du fait que les éléments disponibles ne démontraient pas que la personne recherchée avait participé aux violences ou avait incité autrui à en commettre.

⁵⁰ Voir le chapitre 3.6 sur les infractions relatives aux actes de terrorisme et à l'appartenance à une organisation terroriste.

Cas n° 17 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne recherchée en vue de poursuites pour appartenance à une organisation terroriste. La personne concernée a participé à l'anniversaire du fondateur d'une organisation terroriste et a chanté à cette occasion la marche de l'organisation. Aucune information n'a été fournie sur d'autres actes qui pourraient attester de la participation concrète et effective de l'intéressé aux activités de l'organisation ou à des actions violentes commises au cours des rassemblements auxquels il a participé. De plus, l'intéressé a exprimé publiquement des opinions qui font de lui un activiste et un opposant politique. La demande soulevait des interrogations au regard du droit à la liberté d'expression et de réunion, et elle a donc été jugée non conforme sur le fondement de l'article 3.

3.3.2 Infractions relatives à la liberté d'association

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

Contexte

1. Les infractions relatives au droit à la liberté d'association doivent être examinées au regard de l'article 3 et de la possible application des normes internationales en matière de droits de l'homme dans le contexte de l'article 2(a) du Statut (« l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme »). Selon les dispositions universellement admises en matière de droits humains, toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres¹. Le droit à la liberté d'association est souvent lié à d'autres droits, notamment le droit à la liberté d'expression et le droit à la liberté de religion². Il est important de noter que liberté d'association et liberté de réunion vont souvent de pair. Ces deux libertés protègent l'exercice collectif des droits³.
2. La liberté d'association permet aux personnes de former officiellement des groupes pour la poursuite d'intérêts communs⁴, par exemple au sein de partis politiques, d'organisations non gouvernementales, d'entités religieuses et culturelles et de syndicats⁵. Ce droit est susceptible d'être limité aux groupes formés à des fins publiques. Les groupes formés pour servir des intérêts privés sont quant à eux en principe protégés par d'autres garanties telles que le droit à la vie privée et familiale⁶.
3. La liberté d'association n'est pas un droit absolu. Elle peut être soumise aux restrictions « prévues par la loi » et « nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui »⁷. Ainsi, l'interdiction, par exemple, d'un parti promouvant la suprématie raciale serait probablement une limitation autorisée de la liberté d'association⁸. Pour être protégées par cette liberté, les associations doivent revêtir un caractère

¹ Voir l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 16 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et l'article 10 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

² Voir le chapitre 3.2 sur les infractions relatives à la liberté d'expression et le chapitre 3.11 sur les éléments religieux/raciaux.

³ Voir le chapitre 3.3 sur les infractions relatives à la liberté de réunion.

⁴ La liberté d'association protège l'organisation de personnes en partis politiques et les associations créées à d'autres fins, notamment la protection du patrimoine culturel ou spirituel, la poursuite de divers buts sociaux ou économiques, la proclamation ou l'enseignement d'une religion, la recherche d'une identité ethnique ou l'affirmation d'une conscience minoritaire. Voir CEDH, *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], 2004, par. 92 ; *Association Rhino et autres c. Suisse*, 2011, par. 61. Voir aussi Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion*, par. 25. Voir aussi résolution 15/21 de l'Assemblée générale des Nations Unies, par. 8 du préambule.

⁵ *The International Covenant on Civil and Political Rights – Cases, Materials, and Commentary* (Joseph, S., J. Schultz et M. Castan, dir.) (3^e édition, 2013) [ci-après « Commentaire ICCPR »], p. 652.

⁶ *Ibid.*

⁷ Article 22(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La liste des restrictions autorisées figurant à l'article 22(2) reprend celle figurant aux articles 12, 18, 19 et 21. L'interprétation de ces restrictions est identique. Voir à ce sujet le chapitre 3.3 du présent recueil sur les infractions relatives à la liberté de réunion. Voir aussi l'article 8(2) du protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (« Protocole de San Salvador »).

⁸ Voir Commentaire ICCPR, note 5 ci-avant, p. 652. Voir aussi Comité des droits de l'homme, *M.A. c. Italie*, communication n° 117/1981 (21 septembre 1981), ONU, doc. off. de l'Assemblée générale, Supplément n° 40 (A/39/40), p. 190 (1984), par. 13.3. Selon la CEDH, les associations qui se livrent à des activités contraires aux valeurs de la Convention ne peuvent pas bénéficier de la protection au titre de la liberté d'association en raison de l'article 17 (interdiction de l'abus de droit). Voir CEDH, *Hizb ut-Tahrir et autres c. Allemagne*

de droit privé⁹. Compte tenu de l'importance fondamentale des partis politiques dans une société démocratique, les États sont tenus à un respect plus strict de la liberté d'association à leur égard que dans le cas d'autres associations¹⁰. Il en va de même pour les groupes qui veillent au respect des droits humains, œuvrent à leur promotion et établissent des rapports à leur sujet¹¹. La liberté d'association peut s'avérer particulièrement importante pour les minorités puisqu'elle

(déc.), 2012, par. 73-74, concernant l'interdiction frappant les activités d'une association islamiste à laquelle il est reproché d'avoir prôné le recours à la violence ; *W.P. et autres c. Pologne* (déc.), 2004, concernant l'interdiction de former une association dont les statuts avaient des connotations antisémites ; *Ayoub et autres c. France*, 2020, concernant la dissolution de deux associations d'extrême droite. Voir aussi *Fondation Zehra et autres c. Turquie*, 2018, par. 55-56, concernant la dissolution d'une association dont les activités visaient à mettre en place un État fondé sur la *charia*. La Cour a également estimé justifiée la dissolution d'une association : i) qui avait des liens avec une organisation terroriste (*Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, 2009) ; ii) qui avait participé à des rassemblements contre les Roms et à des défilés paramilitaires (*Vona c. Hongrie*, 2013) ; iii) qui s'était livrée à des actes de violence répétés en marge de matchs de football (*Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c. France*, 2016) ; et iv) qui présentait le caractère d'une milice privée ayant pris part à des violences et à des troubles à l'ordre public (*Ayoub et autres c. France*, 2020).

⁹ Selon la jurisprudence de la CEDH, les questions à poser afin de déterminer si une association doit être considérée comme une entité privée ou publique sont les suivantes : i) a-t-elle été fondée par des particuliers ou par le législateur ? ; ii) demeure-t-elle intégrée dans les structures de l'État ? ; iii) a-t-elle été dotée de prérogatives administratives, réglementaires et disciplinaires ? ; et iv) poursuit-elle un but d'intérêt général ? (CEDH, *Mytilinaios et Kostakis c. Grèce*, 2015, par. 35 ; *Herrmann c. Allemagne*, 2011, par. 76 ; *Slavic University in Bulgaria et autres c. Bulgarie* (déc.), 2004). Les associations professionnelles et les organismes liés à l'emploi sont exclus du champ de la protection de la liberté d'association. Voir par exemple CEDH, *Popov et autres c. Bulgarie* (déc.), 2003. L'obligation d'adhérer à de telles entités ne constitue pas une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association.

¹⁰ Voir CEDH, *Vona c. Hongrie*, 2013, par. 58 ; *Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c. France*, 2016, par. 74 et 84. La Cour a indiqué que la liberté d'association des minorités devait être protégée, même si cela conduit à des tensions au sein de la société, CEDH, *Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, 2005, par. 40. Voir aussi Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Manuel Cepeda Vargas v. Colombie*, arrêt du 26 mai 2010, par. 172 et 176-177. Voir aussi Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Lawyers for Human Rights v. Swaziland*, Communication 251/02, mai 2005. La Commission a jugé que la proclamation du roi du Swaziland de 1973, abolissant et interdisant l'existence et la formation d'organisations ou de partis politiques, était contraire à l'article 11 de la Charte sur le droit de réunion.

¹¹ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Kawas-Fernández v. Honduras*, arrêt du 3 avril 2009, par. 146. Voir aussi Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Escher et al. v. Brésil*, arrêt du 6 juillet 2009, par. 188-180. La Cour a conclu à une violation de la liberté d'association dans la mesure où l'État avait surveillé les communications des membres de l'association (en dehors de tout cadre légal) et avait fait des déclarations publiques qui avaient suscité la peur au sein de la population au sujet de l'association et d'une éventuelle participation à celle-ci. Voir aussi Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion*, par. 27-28 et 58. Voir aussi Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, par. 34 et 101. À propos des ONG qui œuvrent à la protection, à la promotion et au suivi du respect des droits de l'homme, la CEDH a estimé que « la mise en œuvre du principe du pluralisme est impossible si une association n'est pas en mesure d'exprimer librement ses idées et opinions ; [...] La protection des opinions et de la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs de la liberté [...] d'association », CEDH, *Ecodefence et autres c. Russie* - 9988/13, 14338/14, 45973/14 et al., arrêt du 14-6-2022 [section III].

leur permet de préserver leur identité et de défendre leurs droits¹². Le droit de grève est un élément important de la liberté d'association¹³.

4. Les limitations du droit de constituer (et de gérer) une personne morale afin d'œuvrer collectivement à des buts communs doivent être raisonnables et proportionnées. Les formalités de procédure ne doivent pas être d'une lourdeur telle qu'elles constituent des limitations substantielles de ce droit¹⁴.

5. Le droit à la liberté d'association permet que des « restrictions légitimes [soient] imposées à l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police »¹⁵. Ainsi, l'État dispose d'une plus grande souplesse dans l'application de la liberté d'association pour ce qui

¹² CEDH, *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], 2004, par. 93 ; *Zhdanov et autres c. Russie*, 2019, par. 163 ; *Tourkiki Enosi Xanthis et autres c. Grèce*, 2008, par. 51. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a jugé que les restrictions imposées sans distinction aux personnes susceptibles de former des associations – qu'elles soient fondées sur l'âge, la nationalité, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ou sur d'autres facteurs discriminatoires – étaient intrinsèquement illégales, Commission africaine, *Rapport du groupe d'étude sur la liberté d'association*, 2014, p. 31, par. 13. Comme l'a relevé le Conseil des droits de l'homme, le droit à la liberté d'association « est indispensable [...], en particulier là où des individus professent des convictions religieuses ou politiques minoritaires ou dissidentes », Conseil des droits de l'homme, résolution 15/21, octobre 2010, p. 2. De même, « un effort particulier doit être consenti pour garantir une protection égale et efficace des droits des groupes ou des personnes qui ont été historiquement victimes de discrimination, notamment [...] les membres de minorités ethniques et religieuses », Conseil des droits de l'homme, Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, A/HRC/31/66, 4 février 2016. Voir aussi Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, par. 28.

¹³ Le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) « rappellent que le droit de grève est le corollaire de l'exercice effectif du droit de constituer des syndicats et d'y adhérer », CDESC et Comité des droits de l'homme, Déclaration commune sur le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer (E/C.12/66/5-CCPR/C/127/4), par. 4. Voir aussi CEDH, *Schmidt et Dahlström c. Suède*, 1976, par. 36 ; *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume Uni*, 2002, par. 45 ; *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], 2004, par. 91 ; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, 2014, par. 78. Selon la Cour, une grève n'est en principe protégée par la liberté de réunion et d'association que dans la mesure où un syndicat a appelé à la grève et que celle-ci est considérée comme faisant effectivement partie des activités du syndicat et non simplement présumée comme telle (*Bariş et autres c. Turquie* (déc.), 2021, par. 45). Voir aussi Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Advisory Opinion OC-27/21 requested by the Inter-American Commission on Human Rights, Right to Freedom of Association, Right to Collective Bargaining and Right to Strike, and their Relation to Other Rights, with a Gender Perspective*, 2021.

¹⁴ Voir Commentaire ICCPR, note 5 ci-avant, p. 652, et la jurisprudence qui y est évoquée. Dans l'affaire *Boris Zvozkov et consorts c. Bélarus* (CCPR/C/88/D/1039/2001), le Comité des droits de l'homme a estimé que les conditions d'enregistrement imposées aux organisations non gouvernementales étaient contraires à l'article 22 (par. 7.4). Le Comité est parvenu à des conclusions similaires dans les affaires *Katsora et consorts c. Bélarus* (CCPR/C/100/D/1383/2005) et *Kungurov c. Ouzbékistan* (CCPR/C/102/D/1478/2006). Dans le même sens, la CEDH a estimé que le refus des autorités internes d'accorder le statut de personne morale à une association de personnes constituait une ingérence dans l'exercice par celles-ci de leur droit à la liberté d'association (CEDH, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 1998, par. 31 ; *Koretskyy et autres c. Ukraine*, 2008, par. 39 ; *Özbek et autres c. Turquie*, 2009, par. 35). L'existence de « procédures d'enregistrement » coûteuses pour les organisations non gouvernementales et les syndicats est, de fait, très préoccupante pour la liberté d'association. CEDH, *Ramazanov et autres c. Azerbaïdjan*, 2007, par. 60 ; *Aliyev et autres c. Azerbaïdjan*, 2008, par. 33. Dans l'affaire *Taganrog LRO et autres c. Russie* (2022), la CEDH a considéré que du fait de la définition trop large de la notion d'« activités extrémistes » en droit interne, conjuguée à l'absence de garanties judiciaires, la dissolution forcée des organisations religieuses de témoins de Jéhovah ne reposait pas sur une base légale suffisante (par. 159 et 242).

¹⁵ Voir l'article 22(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 16(3) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Voir aussi CEDH, *Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquie*, 2009, par. 32. Selon la jurisprudence de la CEDH, si des restrictions peuvent être imposées au droit de grève des travailleurs qui fournissent des services essentiels à la population, l'État n'en doit pas moins invoquer de bonnes raisons pour justifier la nécessité d'une interdiction complète (CEDH, *Ognevenko c. Russie*, 2018, par. 72-73 ; *Fédération des syndicats de travailleurs offshore et autres c. Norvège* (déc.), 2002).

est des membres de l'armée, de la police et de l'administration¹⁶. Toutefois, l'interdiction pure et simple de constituer un syndicat est, en principe, contraire à la liberté d'association¹⁷.

6. Enfin, le droit à la liberté d'association comprend également le droit de *ne pas* faire partie d'une association¹⁸.

i) Liberté d'association et lutte antiterroriste

7. L'utilisation de lois antiterroristes dans le but « de limiter ou d'empêcher la constitution ou l'enregistrement d'une association » constitue l'un des moyens les plus fréquents de porter atteinte à la liberté d'association¹⁹. Cela peut être particulièrement préjudiciable pour les droits des groupes minoritaires. En effet, « [s]ous le couvert de la lutte contre le terrorisme ou l'extrémisme, des associations représentant des minorités religieuses, linguistiques ou ethniques peuvent faire l'objet de report ou de refus d'enregistrement, de harcèlement ou d'ingérence »²⁰. Tout en reconnaissant que les États ont le devoir légitime d'assurer la sûreté nationale et la sécurité publique, il est toujours à craindre que des limitations soient imposées « pour faire taire les voix critiques ou dissidentes [...], [y compris par le recours aux] lois de procédure pénale et [aux] sanctions pénales »²¹. Dans ce contexte, l'application de lois antiterroristes soumettant la création d'associations et le statut de celles-ci à des conditions plus strictes soulève des questions supplémentaires dans les pays qui ont adopté des définitions très larges du terrorisme et des activités connexes. Cela peut avoir un effet dissuasif pour les associations légalement constituées, en limitant ou même en empêchant la poursuite de leurs buts légitimes²². Dès lors, il incombe à l'État de démontrer que les éventuelles restrictions frappant la liberté d'association répondent aux critères légaux²³. Cela suppose de concilier les intérêts de la personne ou des personnes visées et ceux du public. Toute restriction doit être fondée sur des faits et non sur des soupçons ou une présomption, par exemple que l'acte fondateur d'un groupe ou d'une association prône des objectifs ou des méthodes terroristes.

¹⁶ Ainsi, l'interdiction faite aux membres de la police et des forces armées d'adhérer à des partis politiques n'est pas contraire à la liberté d'association. Voir, par exemple, CEDH, *Rekvenyi c. Hongrie* [GC], 1999, par. 41 et 61 ; *Matelly c. France*, 2014, par. 62 et 67 ; *Engel et autres c. Pays-Bas*, 1976, par. 98.

¹⁷ Voir l'article 22(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; CEDH, *Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, 2006, par. 36 et 40 ; *Demir et Baykara c. Turquie* [GC], 2008, par. 120 ; *Adefdromil c. France*, 2014, par. 60 ; *Matelly c. France*, 2014, par. 75. Voir aussi l'article 9 de la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du Travail (Co87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, du 17 juin 1948 (ratifiée par 158 membres) ; article 8(2 et 3) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

¹⁸ Voir l'article 20(2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; Commentaire ICCPR, note 5 ci-avant, p. 661. Voir aussi par exemple CEDH, *Sigurður A. Sigurjónsson c. Islande*, 1993, par. 35 ; *Vörður Ólafsson c. Islande*, 2021, par. 45. Voir aussi l'article 10(2) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

¹⁹ Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, Maina Kiai, 2014, A/HRC/26/29, par. 59. Voir aussi la résolution 50/17 du Conseil des droits de l'homme du 20 juillet 2022, dans laquelle celui-ci constate « avec une profonde préoccupation [...] que, dans certains cas, des dispositions législatives et administratives nationales, telles que des lois sur la sécurité nationale et la lutte contre le terrorisme, et d'autres mesures, telles que [...] des obligations en matière d'enregistrement ou de communication d'informations, ou encore des mesures d'urgence [...], ont visé à entraver les activités de la société civile ou à menacer sa sécurité, ou ont été utilisées abusivement à cette fin », p. 3 (A/HRC/RES/50/17).

²⁰ *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, note 21.

²¹ *Ibid.*, par. 59-60.

²² Assemblée générale des Nations Unies, *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, 2006, A/61/267, par. 23-24 et 27. Voir aussi la résolution A/RES/61/171 de l'Assemblée générale des Nations Unies, dans laquelle celle-ci « [p]rend note avec satisfaction » du rapport susmentionné.

²³ Voir la note 7 ci-avant.

La qualification d'une organisation de « terroriste » doit pouvoir faire l'objet d'une révision ou d'un recours auprès d'un organe judiciaire indépendant²⁴.

8. Le financement du terrorisme, notamment par le blanchiment d'argent, est généralement interdit en droit international²⁵. Il est d'autant plus important de s'assurer que les associations qui poursuivent des objectifs légitimes ne sont pas visées par des restrictions de financement les empêchant de mener les activités pour lesquelles elles ont été créées, considérant que ces restrictions « constituent une ingérence [dans l'exercice du droit à la liberté d'association] »²⁶.

9. Le Rapporteur spécial sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste estime que, lorsque l'appartenance à une organisation terroriste est érigée en infraction pénale (sans donc que l'accusation ait à prouver la participation à un acte terroriste), les garanties suivantes doivent s'appliquer : i) la qualification d'une organisation de « terroriste » doit être fondée sur l'examen des éléments factuels liés à ses activités ; ii) la décision relative au caractère « terroriste » de l'organisation doit être prise par un organe judiciaire indépendant ; et iii) le terme « terroriste » ou « terrorisme » doit être clairement défini²⁷. Cela n'empêche évidemment pas qu'une personne puisse être tenue pour pénalement responsable de la préparation d'actes terroristes. Une organisation ne devrait pas être considérée comme terroriste au motif qu'elle défend des causes impopulaires (y compris des causes opposées aux politiques de l'État) – par exemple l'auto-détermination d'un groupe minoritaire –, dès lors que ses soutiens agissent de manière pacifique et légale. Ce n'est que lorsqu'une association est favorable à la violence ou appelle à la violence qu'elle peut être qualifiée de groupe terroriste, et que ses droits ou son existence peuvent être limités²⁸.

²⁴ *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, note 24, par. 26, où il est indiqué qu'une organisation ne doit pas être qualifiée de « terroriste » en l'absence de telles garanties. Sur l'appartenance à une organisation terroriste, voir le chapitre 3.6 sur les infractions relatives aux actes de terrorisme et à l'appartenance à une organisation terroriste.

²⁵ Le financement d'organisations terroristes est notamment interdit par diverses résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Voir, par exemple, la résolution 1373 (2001) et la résolution 2170 (2014).

²⁶ Assemblée générale des Nations Unies, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association*, Maina Kiai, 2013, A/HRC/23/39, par. 16.

²⁷ Voir *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, note 24, par. 26. Pour en savoir plus sur la jurisprudence pertinente, voir les notes 8 et 13 ci-avant.

²⁸ Selon le Comité des droits de l'homme, la référence à une « société démocratique » à l'article 22(2) protège l'existence et le fonctionnement d'une pluralité d'associations, y compris celles qui défendent pacifiquement des idées qui ne sont pas accueillies favorablement par le gouvernement ou la majorité de la population (*Jeon-eun Lee c. République de Corée* (CCPR/C/84/D/119/2002, par. 7.2)). Voir aussi Conseil des droits de l'homme, résolution 15/21, par. 9 du préambule ; Conseil des droits de l'homme, *Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements* (A/HRC/31/66), par. 33 ; Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37, par. 7. Voir aussi Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 34, par. 11, selon laquelle la liberté d'expression s'étend aux idées qui peuvent être « profondément offensante[s] », même si l'expression de ces idées peut être restreinte conformément aux articles 19(3) et 20. Comme l'ont relevé le CDESC et le Comité des droits de l'homme, « [l]'exercice de [la liberté d'association peut] être considéré [...] comme étroitement lié à la liberté d'opinion et d'expression et au droit de réunion pacifique, protégés au titre des articles 19 et 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques », CDESC et Comité des droits de l'homme, *Déclaration commune sur le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer*, par. 2. Voir aussi OSCE, *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*, 2007, p. 248 et suivantes. Selon la CEDH, un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'État à deux conditions : 1) les moyens utilisés à cet effet doivent être à tous points de vue légaux et démocratiques ; 2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux, CEDH, *Affaire Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, arrêt du 31 juillet 2001, par. 47. Voir aussi Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion*, par. 28 : « La liberté d'association

Pratique actuelle

10. INTERPOL examine les faits présentés à l'appui de la demande de coopération policière afin de déterminer l'élément prédominant de l'affaire en tenant compte des principes évoqués ci-avant, notamment du droit à la liberté d'association et des restrictions légitimes à ce droit. Cela se reflète notamment dans la pratique de l'Assemblée générale d'INTERPOL, qui a estimé que les infractions liées à l'appartenance à une organisation interdite relevaient, par leur nature même, de l'article 3 (voir la résolution d'Assemblée générale AGN/53/RES/7). Néanmoins, lorsque l'affaire porte sur l'appartenance à une organisation terroriste, le traitement des données par le canal d'INTERPOL est possible sous certaines conditions²⁹.

Exemples

Demandes non conformes

Cas n° 1 : Des demandes de notices rouges ont été présentées par un BCN à l'encontre de ressortissants étrangers accusés : i) d'avoir créé et géré des ONG sans en avoir reçu l'autorisation en vertu du droit interne ; et ii) d'avoir perçu un financement étranger, là encore sans en avoir reçu l'autorisation de la part des autorités nationales compétentes. Le Secrétariat général a refusé la publication dans la mesure où les infractions susmentionnées ne présentaient pas les caractéristiques habituelles des infractions de droit commun, mais constituaient plutôt des irrégularités de nature administrative. En outre, les faits reprochés s'apparentaient à l'« appartenance à une organisation interdite », laquelle est considérée par INTERPOL comme une infraction purement politique (voir la résolution d'Assemblée générale AGN/53/RES/7). La publication a également été refusée au vu des éléments entraînant l'application de l'article 3 du Statut, à savoir les allégations selon lesquelles les actes perpétrés par les personnes recherchées menaçaient la souveraineté de l'État et le différend qui aurait pu survenir entre le pays demandeur et les autres pays protestant contre le traitement des données. La décision de ne pas publier les notices était par ailleurs fondée sur des doutes concernant l'article 2(a) du Statut et le droit à la liberté d'association. Plus précisément, les intéressés étaient recherchés pour avoir créé et géré des ONG qui œuvraient clairement à l'intérêt public en menant notamment des « recherches, études, ateliers et programmes de formation politique » dans le pays demandeur. Les procédures d'enregistrement administratives étaient de surcroît très coûteuses, ce qui soulevait en soi d'importantes questions sur le respect du droit à la liberté d'association.

Cas n° 2 : Une personne était recherchée pour ses liens avec deux entités dont les activités étaient considérées comme pénalement répréhensibles par les autorités du pays source des données. Dans la demande, il était indiqué que la personne en question était recherchée en vue de poursuites pour « financement des activités d'une formation extrémiste », à savoir des deux entités prétendument extrémistes. Toutefois, aucune information n'a été fournie pour corroborer précisément les actes terroristes/extrémistes que ces entités auraient commis. De plus, ces groupes semblaient avoir pour but de fournir une aide financière aux victimes de la répression dans le pays source des données. La demande de notice a donc été jugée non conforme aux articles 2 et 3 du Statut d'INTERPOL.

garantit, inter alia, la liberté d'expression ; la possibilité d'émettre des critiques sur la gestion publique ; la promotion des droits des victimes de discrimination, des communautés marginalisées et socialement vulnérables [...] ; et toute autre démarche permise à la lumière des normes régionales et internationales relatives aux droits humains. »

²⁹ Voir le chapitre 3.6 sur les infractions relatives aux actes de terrorisme et à l'appartenance à une organisation terroriste.

Cas n° 3 : Une diffusion a été transmise concernant une personne recherchée accusée d'avoir « organisé les activités d'un groupe extrémiste et d'une association religieuse », d'avoir diffusé les idées d'une organisation religieuse dans le pays A et d'avoir organisé des réunions de membres, diffusé des ouvrages extrémistes et recueilli des fonds pour financer les activités de l'organisation dans une ville du pays A. L'association religieuse en question avait été reconnue comme extrémiste et interdite dans le pays A trois ans plus tôt. La diffusion a été rejetée en vertu de l'exclusion des infractions à caractère religieux (article 3) et au regard des doutes concernant le respect de la liberté d'association (article 2).

Demandes conformes

Voir le chapitre 3.6 sur les infractions relatives aux actes de terrorisme et à l'appartenance à une organisation terroriste.

3.4 Infractions contre la sûreté de l'État

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

Contexte

1. 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 politiques¹. INTERPOL a donc invariablement considéré que ces infractions entraient dans le champ d'application de l'article 3 du Statut².

Pratique actuelle

2. De façon générale et comme le montre la pratique d'INTERPOL, les données relatives à des infractions contre 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.

3. En effet, la pratique d'INTERPOL montre que dans le pays requérant, l'infraction invoquée peut être qualifiée d'« espionnage » ou d'« acte portant 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/Divulgence de secrets d'État

Cas n° 1 : Envoi par un BCN 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 secrètes afin de ne pas risquer de mettre gravement en péril « la sûreté extérieure du pays ».

Il a été décidé de ne pas enregistrer les données dans les bases de données d'INTERPOL, l'infraction ayant été considérée comme purement politique.

Cas n° 2 : Envoi par un BCN 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 données.

¹ Cf. M. Cherif Bassiouni, « *International Extradition: United States Law and Practice* » (Fifth Edition), p. 660.

² Résolutions d'Assemblée générale AGN/53/RES/7 (1984) et AGN/63/RES/9 (1994).

Cas n° 3 : Envoi par un BCN 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 données n'ont donc pas été enregistrées.

Cas n° 4 : Transmission par un BCN 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 BCN 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.

Cas n° 6 : Demandes de notice rouge d'un BCN à l'encontre d'un groupe de personnes accusées de terrorisme et de soulèvements armés portant atteinte à la sûreté et à la souveraineté de l'État. Les personnes étaient accusées d'appartenir à un groupe sécessionniste régional luttant pour l'indépendance d'une région particulière de l'État. Le BCN a fourni des informations sur l'affaire, et il est ressorti que des éléments de preuve manquaient pour lier les personnes à un attentat à la bombe présumé. En revanche, les données transmises démontraient la participation des personnes à des activités séparatistes politiques au sein du mouvement sécessionniste. Ainsi, il a été conclu que l'affaire s'apparentait à une tentative de prise de pouvoir inconstitutionnelle, ou à une tentative d'atteinte à la sûreté de l'État, plutôt qu'à un acte de terrorisme. Les notices rouges demandées n'ont donc pas été publiées.

3.5 Infractions commises dans le contexte d'une prise de pouvoir inconstitutionnelle ou dans un contexte de troubles sociaux/civils/politiques (Mise à jour : novembre 2024)

La question à se poser : Peut-on traiter des données relatives à des infractions commises dans le contexte d'une prise de pouvoir inconstitutionnelle ou dans un contexte de troubles sociaux/civils/politiques ?

Contexte

1. Une prise de pouvoir inconstitutionnelle (comme un coup d'État) s'entend de toute passation de pouvoir dans un pays qui n'est pas conforme aux procédures prévues par les lois fondamentales de ce pays¹. Par sa nature même, une telle prise de pouvoir suppose une lutte pour le pouvoir dans le pays concerné. Une prise de pouvoir inconstitutionnelle s'inscrit toujours dans un contexte politique très tendu et peut s'accompagner d'actions militaires.
2. En cas de succès d'une prise de pouvoir inconstitutionnelle, certaines mesures peuvent 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 membres du gouvernement précédent ou les personnes qui étaient liées à celui-ci. Inversement, en cas d'échec d'une prise de pouvoir inconstitutionnelle, des poursuites pénales peuvent être engagées contre les personnes soupçonnées d'y avoir participé.
3. Les troubles sociaux, civils et politiques (tels que les troubles à l'ordre public et troubles similaires) qui peuvent survenir dans un pays découlent des tensions ou du mécontentement liés à la situation politique, économique ou sociale, ou à une évolution de cette situation. Ces troubles peuvent prendre la forme d'actions collectives violentes ou non violentes, qu'il s'agisse d'émeutes, de mouvements de protestation ou de manifestations. Ils peuvent conduire à l'introduction de poursuites pénales contre les personnes soupçonnées d'y avoir participé.
4. Dans le contexte du traitement de données par le canal d'INTERPOL, l'intervention de l'Organisation dans des affaires liées à une prise de pouvoir inconstitutionnelle ou à des troubles sociaux, civils, ou politiques pose le problème de la conformité à l'article 3 du Statut d'INTERPOL². Premièrement, les infractions qui ont pu être commises dans de telles circonstances comportent nécessairement des aspects politiques (voire militaires) et constituent souvent des atteintes à la sûreté interne et externe de l'État³. Deuxièmement, le canal de l'Organisation pourrait être utilisé indûment à des fins de persécution (par exemple, à l'encontre du président déchu du pays concerné). Troisièmement, le traitement des données pourrait

¹ 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.

² Il est à noter que les cas de prise de pouvoir inconstitutionnelle posent certains problèmes qui sortent du champ d'application de l'article 3 (par exemple, quel est le gouvernement qui doit être considéré comme représentant le pays membre d'INTERPOL ?). Toutefois, le présent chapitre portera uniquement sur l'application de l'article 3 dans de telles situations, dans le contexte du traitement de données.

³ Voir la résolution AGN/53/RES/7 (1984). Voir aussi le chapitre 3.4 du présent recueil sur les infractions contre la sûreté de l'État.

conduire à une ingérence induite de l'Organisation dans la politique intérieure du pays concerné ou dans ses relations avec d'autres pays. Cela pourrait soulever des questions quant à la neutralité de l'Organisation.

5. En outre, cela pourrait soulever des questions sur les droits humains et sur la conformité à l'article 2 du Statut. La participation à des actions collectives telles que des manifestations ou des mouvements de protestation peut être protégée au titre des droits humains que constituent les droits à la liberté d'opinion et d'expression, ainsi que le droit à la liberté de réunion pacifique et le droit à la liberté d'association⁴.

Pratique actuelle

6. Au regard de ce qui précède, deux hypothèses principales se distinguent dans la pratique de l'Organisation.

Hypothèse A : Demandes directement liées à une prise de pouvoir inconstitutionnelle (que celle-ci ait réussi ou échoué), ou à des troubles sociaux, civils ou politiques. Dans le contexte d'une prise de pouvoir inconstitutionnelle, la demande peut émaner du nouveau gouvernement de facto ou, en cas d'échec de la prise de pouvoir, du gouvernement en place. Dans le contexte de troubles sociaux, civils ou politiques, la demande peut porter sur des actes commis par une personne lors d'une émeute, d'un mouvement de protestation ou d'une manifestation.

Hypothèse B : Demandes portant sur des infractions commises sans qu'un lien direct puisse être établi avec une prise de pouvoir inconstitutionnelle (que celle-ci ait réussi ou échoué), ou avec des troubles sociaux, civils ou politiques, lesdites infractions n'étant pas liées au contexte politique et étant des infractions de droit commun (p. ex. : une personne tue son voisin ou son conjoint pour des raisons personnelles, ou des personnes s'infilrent dans une émeute en vue de cambrioler des banques pour leur propre gain).

7. En ce qui concerne l'hypothèse A, au vu des risques qu'elles représentent pour l'Organisation et des problèmes de conformité évoqués plus haut, les demandes qui sont directement liées à une prise de pouvoir inconstitutionnelle ou à des troubles seront généralement jugées non conformes à l'article 3 du Statut. Toutefois, il peut y avoir des exceptions. Par exemple, une demande pourra être jugée conforme si les éléments de droit commun sont prédominants, ou si, selon un principe prévu par le droit de l'extradition, il a été attenté à la vie du chef de l'État dans le cadre des infractions commises dans le contexte d'un coup d'État ou de troubles⁵.

8. Dans l'hypothèse B, s'il ressort de l'analyse que les éléments de droit commun sont prédominants, il pourra être envisagé de donner suite à la demande. Un des principaux éléments à examiner à cette fin est le lien potentiel entre la demande et la situation qui règne dans le pays concerné. Ainsi, une demande qui a été transmise peu après un coup d'État militaire et qui vise le chef de l'État en fuite dans un autre pays devra être examinée attentivement afin de s'assurer qu'elle n'est pas dictée principalement par des motifs politiques liés au coup d'État. Les demandes portant sur des infractions de droit commun qui ont été commises en marge d'une prise de pouvoir inconstitutionnelle ou de troubles, mais qui ne sont pas liées à cette situation, sont plus susceptibles d'être jugées conformes. Cela pourra également être le cas des demandes liées en partie à une prise de pouvoir inconstitutionnelle ou à des troubles qui ont été utilisés comme couverture pour commettre des infractions de droit commun.

⁴ Voir le chapitre 3.2 sur les infractions relatives à la liberté d'expression ; le chapitre 3.3 sur les infractions relatives à la liberté de réunion ; et le chapitre 3.8 sur les infractions relatives à la liberté d'association.

⁵ Selon un principe bien établi du droit de l'extradition (appelé « clause belge » ou « clause d'attentat »), le meurtre ou l'attentat à la vie d'un chef d'État ou d'un membre de sa famille n'est pas considéré comme une infraction politique et peut, par conséquent, conduire à l'extradition.

Exemples

Hypothèse A :

Cas non conformes

Cas n° 1 : Un BCN 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 de pouvoir, d'usurpation de fonctions publiques, d'atteintes au système de gouvernement et de trahison. Le Secrétariat général 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 donc pas été publiée et les données n'ont pas été enregistrées.

Cas n° 2 : Un BCN a envoyé une demande d'assistance au Secrétariat général afin d'obtenir des informations sur six personnes accusées d'avoir participé à un complot en vue d'un coup d'État, ainsi 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 BCN considérait que les personnes en question préparaient un coup d'État, cette affaire était manifestement de nature politique. Par conséquent, il a été conclu que cette demande entraînait dans le champ d'application de l'article 3 du Statut et l'assistance a été refusée.

Cas n° 3 : Des demandes de notices rouges ont été reçues concernant des personnes « impliquées dans une entreprise de destruction de la sûreté et de la stabilité de l'État ». Ces affaires semblaient être liées à une tentative de coup d'État. Des demandes similaires ont par la suite été présentées. 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 BCN considérait que les personnes recherchées 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 du Statut.

Cas n° 4 : Un BCN a transmis des diffusions concernant des personnes accusées d'avoir commis des infractions contre l'ordre constitutionnel et l'existence de l'État concerné en attaquant le Parlement national. Il a été confirmé que ces diffusions concernaient une tentative de coup d'État. Il a par ailleurs 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 se rapportaient exclusivement à 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 entraînait dans le champ d'application de l'article 3 du Statut.

Cas n° 5 : Un BCN a transmis une diffusion concernant une personne accusée d'avoir dissimulé des informations sur un complot en vue d'un coup d'État. Cette personne était recherchée pour « implication dans le renversement de l'ordre constitutionnel » et était accusée d'avoir commis cette 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 BCN et le mandat d'arrêt y afférent 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 la personne était accusée d'une infraction de droit commun. Cette infraction avait donc un caractère purement politique et il a été estimé que la diffusion emportait violation de l'article 3 du Statut.

Cas n° 6 : Un BCN a demandé des notices rouges concernant des personnes recherchées en vue d'être poursuivies pour leur participation à diverses infractions, notamment une tentative d'assassinat visant la personne qui était alors maire de la ville. Les personnes en question étaient soi-disant membres d'un groupe religieux non déclaré qui prétendait promouvoir le patriotisme, le développement culturel et éducatif et le soutien aux personnes malades et socialement vulnérables. Toutefois, les demandes décrivaient le groupe comme étant un groupe terroriste organisé dont l'objectif était de renverser le gouvernement par la force. Les intéressés auraient aidé la personne qui a tenté d'assassiner le maire, notamment en organisant un entraînement au combat pour cette personne dans un autre pays. Les autorités ont déclaré publiquement que cette tentative d'assassinat, tout comme les manifestations qui ont suivi, s'inscrivait dans le cadre d'une tentative de coup d'État. Deux des intéressés avaient des liens avec un groupe qui pouvait être visé par le gouvernement pour des raisons politiques. Des organisations de défense des droits humains considéraient que le chef de ce groupe était un prisonnier politique, et son nom figurait sur une liste de prisonniers politiques établie par une organisation internationale. Des rapports d'ONG faisaient état des procès inéquitables intentés contre des personnes liées au groupe, lesquelles se sont plaintes, au cours de ces procès, des tortures qu'elles ont subies. Par conséquent, en dépit de la présence de graves infractions de droit commun, il a été conclu que ces demandes avaient un caractère politique prédominant. Les demandes de notices rouges ont donc été rejetées.

Cas n° 7 : Un BCN a transmis des diffusions portant sur des personnes recherchées en vue d'être poursuivies pour « modification de l'État de droit, attaque contre le chef de l'État, homicide aggravé et homicide ». Selon les exposés des faits, un groupe de soldats et de policiers aurait attaqué le palais gouvernemental où s'était réuni le Conseil des ministres, sous la présidence du président de la République. Les assaillants avaient l'intention d'assassiner le président de la République, le premier ministre et tous les membres du gouvernement. Ils avaient des liens avec un ancien général de l'armée qui avait été démis de ses fonctions après avoir participé à un trafic de stupéfiants et avait été arrêté dans le pays B. Les faits allégués se sont produits dans un contexte d'instabilité gouvernementale chronique. Le Secrétariat général a tenu compte du fait que l'infraction de « modification de l'État de droit » était considérée comme une atteinte à la sûreté de l'État, du fait que le BCN n'avait communiqué aucun élément sur la participation des intéressés aux autres faits qui leur étaient reprochés (homicide aggravé et homicide), et du contexte général de l'affaire, en particulier la situation politique et militaire instable qui régnait alors dans le pays. Au regard de ces éléments, il a estimé que l'affaire relevait de l'article 3 du Statut.

Cas n° 8 : Un BCN a demandé des notices rouges à l'encontre d'anciens hauts fonctionnaires du pays affiliés au parti X. Ces personnes étaient recherchées pour « attaque contre le chef de l'État, atteinte à l'autorité de l'État et à l'intégrité de l'État et du territoire et tentative ayant entraîné un massacre, des dommages et des vols ». Selon l'exposé des faits, les intéressés étaient les principaux instigateurs et organisateurs du coup d'État manqué dans le pays concerné, lequel avait entraîné l'assassinat du président. S'en serait suivi un génocide qui a conduit la Cour pénale internationale à ouvrir une enquête. Le président actuel du pays, issu du parti Y, dirigeait le pays de longue date et avait prêté serment pour un troisième mandat controversé. Bien que les intéressés étaient recherchés en vue d'être poursuivis pour des infractions qui étaient considérées comme de graves infractions de droit commun, ils étaient également recherchés pour des infractions contre la sûreté de l'État, lesquelles relevaient de l'article 3 du Statut. D'autres éléments appuyaient cette conclusion : le statut des personnes concernées (un ancien président et de hauts fonctionnaires membres d'un parti d'opposition), le contexte général de l'affaire (infractions commises dans le contexte d'un coup d'État, informations faisant état de l'arrestation/de l'assassinat d'opposants politiques, tensions entre l'organisation régionale et le pays découlant de l'affaire), la position de l'organisation régionale (qui appelait à une solution consensuelle) et les implications au regard de la neutralité et de la crédibilité de l'Organisation. Les demandes de notices rouges ont donc été rejetées.

Cas n° 9 : Dans les jours suivant un coup d'État raté, un BCN a téléversé plusieurs milliers de passeports révoqués dans la base de données SLTD d'INTERPOL⁶. Compte tenu de la crainte que ces téléversements inhabituels soient liés à cette tentative de coup d'État, les passeports en question ont été supprimés de la base de données à titre préventif, conformément à l'article 3 du Statut.

Cas n° 10 : Une diffusion a été transmise concernant des personnes accusées de meurtre et de rébellion armée. 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 entraînait dans le champ d'application de l'article 3 du Statut.

Cas n° 11 : Un BCN a transmis une diffusion concernant une personne 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 et 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 BCN n'avait pas mentionné de faits susceptibles de constituer une infraction contre des personnes ou des biens et où l'accusation principale était la « prise de pouvoir illégale au moyen d'une attaque armée », que l'affaire présentait un caractère politique prédominant. La diffusion n'a donc pas été enregistrée.

Cas n° 12 : Un BCN 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 entraînait manifestement dans le champ d'application de l'article 3 du Statut de par son caractère politique.

⁶ La base de données SLTD d'INTERPOL contient des informations sur les documents de voyage et d'identité déclarés volés, volés vierges, révoqués, invalides ou perdus.

Cas n° 13 : Un BCN a demandé une notice rouge concernant une personne recherchée en vue d'être poursuivie pour terrorisme, vol aggravé, détournement de fonds et association de malfaiteurs. La personne concernée était un policier soupçonné d'avoir piloté un hélicoptère de la police qui avait lancé des grenades et ouvert le feu sur deux bâtiments administratifs (sans toutefois faire de victimes), cette attaque ayant été perçue comme une action visant à déclencher un soulèvement contre le président. Outre la notice rouge, le BCN a également demandé 11 notices bleues concernant des personnes accusées d'avoir apporté leur aide à la personne visée par la notice rouge et d'avoir facilité cette attaque contre les institutions gouvernementales. L'incident s'est produit après des mois de manifestations antigouvernementales, dans un contexte de crise économique et de pénuries de produits alimentaires et de médicaments. Ces manifestations ont entraîné des milliers d'arrestations, mais aussi des violations présumées des droits humains, des manifestants ayant été torturés par les forces de sécurité. Compte tenu du contexte général de l'affaire et des implications au regard de la neutralité de l'Organisation, il a été conclu que les éléments politiques de la demande étaient prédominants dans cette affaire. La demande de notice rouge a donc été rejetée.

Cas n° 14 : Un BCN a demandé une notice rouge concernant une personne recherchée en vue d'être poursuivie pour « renversement de l'ordre constitutionnel » et qui aurait, en sa qualité de ministre de la Défense, prétendument donné l'ordre illégal de disperser les manifestations de masse qui avaient suivi l'élection présidentielle, cette répression ayant fait 100 blessés et 10 morts et causé un préjudice matériel à l'État. Selon l'exposé des faits, la personne concernée avait des liens étroits avec le président/premier ministre sortant et son parti. L'ancien président avait été de facto assigné à résidence. Avec l'approbation du Parlement, le nouveau président a déclaré l'état d'urgence, interdisant toute manifestation future et interdisant aux médias de diffuser des informations politiques autres que celles contenues dans les communiqués de presse officiels de l'État. Compte tenu du contexte de l'affaire, du principe de la prédominance et des questions relatives à la neutralité et à la réputation de l'Organisation, il a été considéré que cette demande avait un caractère politique prédominant au sens de l'article 3 du Statut et elle a donc été rejetée.

Cas n° 15 : Un BCN a transmis une diffusion concernant une personne recherchée qui est connue pour son opposition au président du pays et sa critique de celui-ci. La personne en question était recherchée en vue d'être poursuivie pour « assistance à des activités terroristes, organisation d'une communauté terroriste et participation aux activités de celle-ci ». Elle aurait coordonné une tentative d'incendie contre des bâtiments publics dans le pays en question. Le fondateur du mouvement politique dont l'intéressé était membre avait déclaré qu'une révolution aurait lieu dans le pays à une date précise. Peu avant la date de la révolution annoncée, ce mouvement a été interdit et nombre de ses membres ont été emprisonnés avant, pendant et après les manifestations qui ont eu lieu dans tout le pays. Les poursuites pénales introduites contre les membres du mouvement ont été perçues, par l'opposition, les experts politiques et les médias internationaux, comme ayant une motivation politique. Au regard de ce qui précède, il a été conclu que la demande entrainait dans le champ d'application de l'article 3 du Statut.

Cas n° 16 : Un BCN a demandé une notice rouge concernant une personne recherchée en vue d’être poursuivie pour appartenance à une organisation terroriste et activités connexes. Selon l’exposé des faits, la personne concernée était un activiste politique qui, depuis le début du mouvement de protestation dans le pays, avait incité à la violence en publiant, sur les réseaux sociaux, des déclarations et des articles appelant à prendre les armes afin d’instaurer un rapport de force entre le peuple et l’État. Cette personne était le co-dirigeant et fondateur d’un parti d’opposition. Alors qu’un mouvement de protestation sans précédent par son ampleur était né dans le pays, le parti en question avait appelé ses soutiens à prendre part aux manifestations contre le régime. Ce mouvement était pacifique et avait conduit l’armée à exiger la démission avec effet immédiat de l’ancien président, laquelle avait suivi. Le gouvernement a quant à lui accentué la pression sur les manifestants en renforçant la présence policière lors des marches, arrêtant des dizaines de manifestants et plaçant en détention de grandes figures de l’opposition. Même si certaines des accusations portaient sur de graves infractions de droit commun, compte tenu du statut de l’intéressé, qui était un activiste politique ayant activement participé aux activités du parti d’opposition et appelant à des réformes dans le pays, ainsi que du contexte de troubles dans ce dernier, il a été conclu que l’affaire entrait dans le champ d’application de l’article 3 du Statut.

Cas conformes

Cas n° 17 : Un BCN a demandé une notice rouge concernant une personne recherchée pour tentative d’assassinat du président du pays en question et pour d’autres infractions commises en marge d’un coup d’État raté dans ce pays. Bien que des notices qui avaient été demandées à l’encontre d’autres personnes recherchées dans le contexte de ce coup d’État raté aient été rejetées, dans cette affaire, par exception à la règle généralement suivie pour les demandes de traitement de données liées à des tentatives de coup d’État, il a été décidé de publier la notice demandée. Cette décision était fondée sur l’application de la « clause belge » ou « clause d’attentat », principe du droit de l’extradition selon lequel l’attentat à la vie d’un chef d’État n’est pas considéré comme une infraction politique. Cette décision est conforme à la pratique suivie pour des demandes antérieures similaires d’autres pays, selon laquelle, en application de la « clause belge », des notices rouges ont été publiées à l’encontre de personnes recherchées pour assassinat ou tentative d’assassinat d’un chef d’État.

Cas n° 18 : Un BCN a demandé une notice rouge concernant une personne recherchée pour « tentative de meurtre » et pour « voies de fait dans l’intention d’infliger des blessures graves ». La personne concernée aurait brûlé grièvement une autre personne après l’avoir aspergée de liquide inflammable. Cette agression s’est produite à la suite d’une violente querelle politique, lors d’une manifestation contre une nouvelle proposition de loi. Cette manifestation a conduit à une vague d’arrestations et au placement en détention de nombreux manifestants, accusés notamment de réunion illégale, de participation à une émeute, d’entrave à l’action de la police et de voies de fait sur policiers. En dépit du contexte de troubles et du statut de la personne recherchée (un manifestant), il a été considéré que le fait d’infliger de telles blessures à un simple citoyen était disproportionné par rapport aux objectifs politiques de la personne et que, par conséquent, la gravité de l’infraction l’emportait sur les autres éléments. De ce fait, la demande a été jugée conforme et la notice rouge a été publiée.

Hypothèse B :

Cas n° 19 : Un BCN a demandé des notices rouges concernant des personnes recherchées en vue d'être poursuivies pour « participation à des troubles à grande échelle, organisation de troubles à grande échelle ayant entraîné des démolitions, des incendies criminels, des destructions, des destructions de biens et s'étant accompagnés d'un recours à la force et de l'usage d'armes à feu, de substances ou d'engins explosifs, et résistance armée aux représentants de l'autorité », ainsi que pour « détention illégale ayant entraîné la mort d'un blessé par négligence ou d'autres conséquences graves ». Les personnes concernées étaient accusées d'avoir pris d'assaut un centre d'affaires et d'avoir pris en otage 24 civils, dont l'un est mort. Ces demandes étaient liées aux manifestations de masse qui avaient eu lieu dans le pays après une augmentation des prix des carburants et lors desquelles les manifestants avaient pris d'assaut des bâtiments administratifs. Des centaines de personnes avaient été blessées lors des affrontements, qui avaient également fait des morts. Le président du pays a déclaré l'état d'urgence et dissous le gouvernement. En dépit des éléments politiques, les autres informations communiquées par le BCN sur l'affaire ont permis d'établir que les personnes concernées avaient pris part à la prise d'otages et étaient impliquées dans la mort de la victime. Non seulement ces informations montraient que ces personnes avaient participé aux événements qui ont conduit à la mort de l'otage, mais elles amenaient aussi raisonnablement à penser qu'elles étaient membres d'un groupe criminel bien connu. Cela a conduit à la conclusion que les actes criminels en question n'avaient pas été motivés par des considérations politiques, mais étaient des infractions de droit commun. Il a donc été conclu que les demandes étaient conformes à la réglementation d'INTERPOL.

Cas n° 20 : Le BCN du pays A a envoyé une demande d'entraide judiciaire au BCN du pays B, avec copie au Secrétariat général. Cette demande concernait une personne qui avait été interrogée dans le pays A en lien avec des accusations de tentative de coup d'État contre le président du pays C cinq ans auparavant. En analysant cette demande, il a été constaté que les autorités judiciaires du pays A, qui étaient compétentes du fait de la nationalité de l'intéressé, avaient examiné les faits et avaient établi qu'il s'agissait d'infractions de droit commun. En outre, les éléments contenus dans la demande semblaient confirmer l'intention 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 du Statut et était donc possible.

3.6 Infractions relatives aux actes de terrorisme et à l'appartenance à une organisation terroriste (Mise à jour : novembre 2024)

La question à se poser : Peut-on traiter des données concernant une personne sur le fondement d'infractions relatives à des actes de terrorisme ou au motif qu'elle serait membre d'une organisation terroriste ?

Contexte

1. Dans le passé, les demandes liées au terrorisme étaient considérées comme relevant de l'article 3 du Statut en raison des motivations politiques des auteurs et de l'absence de définition universelle de la notion de « terrorisme ». Toutefois, en 1984, l'Assemblée générale d'INTERPOL a invité les BCN à coopérer aux fins de la lutte contre le terrorisme, dans le respect de l'article 3 du Statut et dans la mesure où leurs législations nationales le leur permettent¹. Une autre résolution adoptée la même année a précisé que les motivations politiques des auteurs n'entraînaient pas systématiquement violation de l'article 3 du Statut, notamment dans le cas d'actions graves portant atteinte à la liberté ou à la vie des personnes ou aux biens². À la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, l'Assemblée générale a élargi le périmètre de la coopération par le canal d'INTERPOL en autorisant le traitement des données concernant les personnes accusées d'appartenance à une organisation terroriste³.

2. Les termes « terroriste » et « terrorisme » n'ont toujours pas de définition universellement reconnue et des inquiétudes ont été exprimées (notamment par les mécanismes de défense des droits humains des Nations Unies) quant au fait qu'ils aient parfois pu être utilisés abusivement pour qualifier certains actes ou certaines organisations à des fins politiques. Conformément au droit international, on pourra donc se référer aux différentes conventions internationales sur la lutte contre le terrorisme, aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et à la jurisprudence des juridictions internationales sur la question, l'ensemble de ces références pouvant fournir des indications utiles pour traiter les demandes liées à des activités terroristes.

Pratique actuelle

3. Les demandes liées au terrorisme analysées dans le présent chapitre relèvent de trois catégories : i) affaires concernant des actes terroristes ; ii) affaires comportant des accusations d'appartenance à une organisation terroriste ou extrémiste ; et iii) affaires concernant des actes commis par des personnes qui auraient des liens avec une organisation terroriste ou extrémiste ou avec un groupe interdit⁴.

Prise en compte du droit à la liberté d'expression, d'association, de réunion et de religion

4. Les affaires telles que celles examinées dans le présent chapitre soulèvent souvent la question du respect du droit à la liberté d'expression, d'association, de réunion et de religion. Par exemple, les affaires concernant la propagande terroriste supposent d'examiner les déclarations faites ou les slogans scandés par les accusés, et donc de tenir compte de leur droit à la liberté d'expression. De même, l'appartenance à une organisation interdite ou la participation à des réunions, des rassemblements ou des célébrations ou autres événements constituant la preuve d'activités terroristes peut soulever des questions quant au respect du droit

¹ Voir la résolution AGN/53/RES/6 (1984).

² Voir la résolution AGN/53/RES/7 (1984).

³ Voir la résolution AG-2004-RES-18 (2004).

⁴ Bien que ce chapitre porte sur les organisations terroristes, il peut aussi s'appliquer à d'autres types d'organisations l'appartenance auxquelles a été érigée en infraction par le pays source des données, indépendamment de la question de savoir si l'organisation en question est considérée comme « terroriste », « extrémiste » ou « criminelle ».

à la liberté d'association, de réunion ou de religion. Les questions de conformité liées au respect de la liberté d'expression, d'association, de réunion et de religion sont évoquées dans d'autres chapitres⁵. Par conséquent, lors de l'examen de données concernant des activités terroristes présumées, lesquelles peuvent comporter des éléments ayant trait à la liberté d'expression, d'association, de réunion ou de religion, il convient de s'assurer de la conformité de la demande au regard à la fois du chapitre sur le terrorisme et des chapitres sur la liberté d'expression, d'association, de réunion et de religion. Du point de vue de la conformité, les propos ou les actes d'une personne qui sont protégés par la liberté d'expression, d'association, de réunion ou de religion ne peuvent, en soi, constituer des actes terroristes et ne sont pas suffisants pour établir un lien entre la personne et une organisation terroriste. La personne concernée doit avoir commis d'autres actes concrets qui pourraient être considérés comme des actes terroristes ou qui pourraient permettre d'établir un lien entre la personne et l'organisation terroriste.

Actes terroristes

5. Les demandes visées par le présent chapitre qui portent sur des actes terroristes (tels que les actes et infractions entrant dans le champ d'application des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme et définis dans ceux-ci) peuvent être jugées conformes ou non à l'article 3 du Statut selon le critère de la prédominance. Parmi les actes en question figurent le détournement d'aéronefs⁶, les infractions ou autres actes qui compromettent la sécurité à bord des aéronefs⁷, la prise d'otages⁸, la prise de contrôle ou la destruction d'un navire⁹ et les attentats à l'explosif¹⁰.

6. Cette liste n'est pas exhaustive. Chaque affaire est examinée au regard des faits de l'espèce afin de déterminer si les actes présumés constituent des actes ou infractions terroristes qui relèvent des règles énoncées dans le présent chapitre.

Organisations terroristes

7. Lorsque les infractions invoquées concernent l'appartenance à une organisation terroriste ou la commission d'actes par des personnes qui auraient des liens avec des organisations terroristes, deux critères doivent être réunis : i) l'organisation doit être de nature terroriste ; et ii) il doit y avoir un lien concret et effectif entre la personne concernée et l'organisation.

8. ***Nature terroriste de l'organisation*** : Pour qu'il soit satisfait à ce critère, l'organisation doit être considérée comme terroriste par convention internationale.

⁵ Voir le chapitre 3.2 sur les infractions relatives à la liberté d'expression, le chapitre 3.3 sur les infractions relatives à la liberté de réunion, le chapitre 3.8 sur les infractions relatives à la liberté d'association et le chapitre 3.11 sur les éléments religieux ou raciaux.

⁶ Convention de La Haye de 1970 sur le détournement d'aéronefs (Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs) et son protocole complémentaire (2010)

⁷ Convention de Tokyo de 1963 (Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs).

⁸ Convention internationale contre la prise d'otages (1979)

⁹ Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (1988) et son protocole complémentaire (2005).

¹⁰ Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (1997)

9. Le Secrétariat général peut être amené à demander à la source des informations sur les actes terroristes précis commis par l'organisation terroriste ou sur les éléments sur lesquels se fonde le classement d'un groupe spécifique comme branche d'une organisation terroriste internationalement reconnue, entité liée à cette organisation ou partie de celle-ci¹¹. Il doit y avoir des cas recensés de revendication d'actes terroristes violents par l'organisation elle-même, ou des cas connus d'attribution de la responsabilité d'actes terroristes à une telle organisation par des organisations internationales compétentes en la matière. Aucune autre preuve n'est exigée si le groupe est inscrit sur une liste publiée par une entité internationale reconnue telle que les Nations Unies¹². Une liste établie par une organisation régionale ou sous-régionale peut être prise en considération, tout en tenant compte des autres informations disponibles.

10. ***Participation concrète et effective de la personne aux activités de l'organisation terroriste*** : La source doit présenter des éléments démontrant que cette participation va au-delà d'un simple soutien des buts politiques de l'organisation. La simple mention des activités de la personne ou des allégations ambiguës à ce sujet ne suffisent pas à établir l'existence d'un lien concret et effectif. Des informations précises doivent être fournies sur des actes concrets perpétrés par la personne ou sur les crimes qu'elle aurait commis au nom de l'organisation terroriste.

11. En ce qui concerne les actes violents commis par des groupes de personnes, l'exposé des faits doit décrire de manière précise le rôle joué par la personne concernée dans ces actes. Il doit notamment être fait clairement état des préparatifs auxquels la personne s'est livrée, du fait qu'elle s'est rendue sur la scène de crime et qu'elle a commis des actes violents. Suffisamment d'éléments doivent être fournis pour démontrer que la personne en question a pris part elle-même à ces actes. La simple participation à une manifestation ou à un autre événement au cours duquel des actes violents ont été commis par d'autres personnes ou par des personnes non identifiées ne constitue pas un élément suffisant. Chaque demande est examinée afin de déterminer si elle concerne une personne qui a participé à une manifestation, et qui a donc exercé son droit à la liberté d'expression ou de réunion, ou une personne qui a commis des actes violents dans le cadre d'une manifestation.

Cas de figure à distinguer selon le niveau de reconnaissance de la nature terroriste de l'organisation

12. Il n'est pas nécessaire que les deux éléments – à savoir la nature terroriste de l'organisation et l'existence d'un lien concret et effectif – soient réunis dans la même mesure ou dans une mesure équivalente. En effet, il convient de distinguer les cas de figure suivants :

- **Hypothèse A** : Lorsque la nature terroriste d'une organisation est internationalement reconnue (Daech/EIIL par exemple)¹³, le seuil requis pour établir l'existence d'un lien concret et effectif avec l'organisation est très bas : des activités telles que des déplacements effectués afin de rejoindre l'organisation peuvent même suffire (par exemple, les demandes concernant des combattants terroristes étrangers sont généralement jugées conformes).

¹¹ Le fait que le Secrétariat général estime cette condition remplie aux fins de l'examen de la conformité dans une affaire ne saurait être considéré comme constituant l'avis juridique d'INTERPOL selon lequel une organisation donnée est effectivement une organisation terroriste. INTERPOL n'a aucune compétence pour désigner une organisation comme étant une organisation terroriste.

¹² Conformément au document CE-2004-1-DOC-13.

¹³ À cet égard, il convient de rappeler qu'une distinction est faite entre les organisations terroristes inscrites sur une liste publiée par une organisation internationale ou régionale reconnue, telle que les Nations Unies, et les autres organisations terroristes, telles que celles considérées par des pays membres comme extrémistes et dont les activités peuvent recouvrir des actes terroristes. Les premières relèvent probablement de cette catégorie.

- **Hypothèse B :** Lorsque la nature terroriste d'une organisation n'est reconnue que par certains pays ou certaines régions, des activités qui ne sont pas nécessairement criminelles en soi peuvent toutefois satisfaire au critère du lien concret et effectif. Il doit ressortir des éléments de l'affaire que les actes en question ont été commis au sein de l'organisation, dans le cadre de ses activités. Par exemple, le recrutement de nouveaux membres pour une organisation ne constitue généralement pas une activité criminelle. En revanche, le recrutement de nouveaux membres pour une organisation terroriste peut constituer une participation concrète et effective aux activités de celle-ci.

13. Voici quelques exemples d'actes qui constituent généralement une participation concrète et effective dans cette hypothèse : recrutement de personnes ciblées pour en faire des membres actifs de l'organisation ; entraînement en vue d'activités terroristes dans des camps terroristes ; collecte ou apport de fonds en vue de commettre des actes terroristes ou de soutenir les activités terroristes d'une organisation¹⁴ ; hébergement de personnes afin de faciliter leur participation à des activités terroristes ; fourniture de matériel en soutien aux activités terroristes de l'organisation ; participation à des réunions opérationnelles ouvertes aux seuls membres de l'organisation terroriste ; production et détention d'armes ou d'explosifs en vue de leur utilisation par l'organisation terroriste ; fait de donner l'ordre à d'autres membres de l'organisation de commettre des actes terroristes spécifiques ; et commission d'actes violents ou menace d'en commettre.

- **Hypothèse C :** Lorsque seule la source des données ou quelques États partageant son point de vue considèrent l'organisation en question comme étant de nature terroriste, ou que l'organisation terroriste n'est pas précisée, les actes commis par la personne concernée doivent constituer un crime en soi (par exemple, massacres sans discernement ou autres actes terroristes prévus par des conventions internationales ratifiées par de nombreux pays)¹⁵.

14. Ainsi, lorsqu'il existe un large consensus international sur la nature terroriste de l'organisation, le critère de la participation concrète et effective est a priori plus facile à satisfaire. En revanche, lorsque les actes personnels de l'intéressé ou sa participation sont d'une grande gravité, les demandes de traitement peuvent être considérées comme conformes même s'il n'existe pas de consensus international sur l'organisation en question ou si celle-ci n'est pas précisée. Il est par conséquent essentiel que le BCN source fournisse des précisions à la fois sur l'organisation terroriste concernée et sur les actes commis ou prétendument commis par l'intéressé.

Exemples

Hypothèse A : La nature terroriste de l'organisation est internationalement reconnue

Existence d'un lien concret et effectif

Cas n° 1 : Une notice rouge a été demandée pour une personne qui s'était rendue dans une zone de conflit afin de rejoindre l'organisation terroriste de l'État islamique (aussi connue sous le nom d'EIIL ou Daech). Au regard du consensus international et de la position de l'ONU sur la nature terroriste de cette organisation, ainsi que de la législation de nombreux pays membres qui érige en infraction pénale le simple fait de partir rejoindre cette dernière, la demande a été jugée conforme malgré l'absence d'éléments sur les actes spécifiques commis par l'intéressé.

¹⁴ Voir aussi, à ce sujet, la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999).

¹⁵ Voir les notes 6 à 10 ci-avant.

Cas n° 2 : Une notice rouge a été demandée pour une personne qui s’était rendue dans un autre pays membre d’INTERPOL afin de rejoindre une branche de l’organisation terroriste Al-Qaida. Il s’est avéré que l’intéressé avait été physiquement présent au siège de cette branche dans le pays en question. Compte tenu de l’intention de cette branche de commettre des actes terroristes contre la population civile et du consensus international sur la classification d’Al-Qaida comme organisation terroriste (le Conseil de sécurité de l’ONU, par exemple, s’est prononcé plusieurs fois dans ce sens), la notice a été jugée conforme.

Cas n° 3 : Une diffusion a été transmise au sujet d’un homme d’affaires recherché pour financement d’une organisation terroriste. Cette personne, qui était le partenaire local d’une grande entreprise dans le cadre d’une association contractuelle, était accusée d’avoir payé des groupes armés locaux, dont Daech, pour faire en sorte que l’usine de l’entreprise reste ouverte et pour protéger son personnel lors d’une guerre civile. L’intéressé avait également vendu des produits à des groupes terroristes lorsqu’il est apparu que l’usine allait tomber entre leurs mains. Au regard de la gravité de l’infraction, qui impliquait une organisation terroriste internationalement reconnue, la diffusion a été jugée conforme.

Absence de lien concret et effectif

Cas n° 4 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne recherchée en vue d’être poursuivie pour appartenance à une organisation terroriste. Dans l’exposé des faits, il était indiqué qu’« il ressort des déclarations des victimes, des enregistrements effectués et des documents établis par les forces de sécurité » que le suspect a commis le crime d’appartenance à l’EIIL. Aucun élément n’a été communiqué sur les actes spécifiques commis par l’intéressé et la demande a donc été jugée insuffisante pour pouvoir conclure à l’existence d’un lien concret et effectif entre ce dernier et l’EIIL. Le BCN n’ayant pas communiqué les informations complémentaires demandées, la demande de notice a été rejetée.

Hypothèse B : La nature terroriste de l’organisation n’est reconnue que par certains pays ou certaines régions

Existence d’un lien concret et effectif

Cas n° 5 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne accusée d’appartenir à une organisation terroriste et, plus précisément, d’occuper un poste à responsabilité au sein de cette organisation. La personne concernée participait à la direction et au fonctionnement de l’organisation, et elle était présumée responsable de certains de ses membres. L’organisation en question avait revendiqué un certain nombre d’assassinats, d’attaques à l’explosif et d’attentats-suicide à la bombe contre des policiers, des militaires et des responsables gouvernementaux de certains pays membres, ainsi que des prises d’otages. Elle était considérée comme une organisation terroriste par plusieurs pays membres d’INTERPOL, même si, à l’époque, elle n’était pas désignée comme telle par l’ONU. En l’espèce, la notice a été jugée conforme.

Cas n° 6 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne recherchée pour appartenance à une organisation terroriste et à la sous-branche de sa section jeunesse. La personne en question aurait rendu visite à des sympathisants de cette organisation, aurait essayé de recruter des membres et se serait livrée à de la propagande pour l’organisation. Cette dernière était de nature terroriste, et il existait suffisamment d’éléments donnant à penser que l’intéressé participait aux activités de recrutement pour l’organisation. Il a également été estimé que la demande ne portait pas atteinte à la liberté d’expression de l’accusé. En conséquence, la demande a été jugée conforme.

Cas n° 7 : Une personne et son complice étaient recherchés pour appartenance à une organisation terroriste. La première de ces personnes aurait créé du matériel de propagande pour recruter de nouveaux membres pour l'organisation et aurait recueilli des fonds auprès d'associations d'étudiants en vue de participer à des célébrations régionales. Elle avait également été désignée comme délégué de l'organisation, exerçant des fonctions à ce titre au sein de la hiérarchie et menant des activités dans ce cadre. Son complice avait aussi activement participé aux activités de l'organisation, créant du matériel de propagande et recrutant des sympathisants pour cette dernière en faisant du porte-à-porte à l'occasion de célébrations et d'autres événements. En l'espèce, les notices ont été jugées conformes dans la mesure où le critère du « lien concret et effectif » était satisfait, au regard en particulier du fait que les personnes concernées avaient participé à des activités de recrutement pour l'organisation.

Cas n°8 : Une notice rouge a été demandée pour une personne recherchée en vue de purger une peine pour activités liées au terrorisme. Cette personne aurait organisé une conférence de presse au nom d'une organisation interdite et prononcé un discours à cette occasion. Elle avait également prononcé des discours haineux et mené des collectes de fonds pour l'organisation en question. Celle-ci avait d'abord été un parti politique, mais avait été désignée comme une organisation terroriste par plusieurs pays membres. Sa principale motivation semblait être l'extermination d'une sous-communauté religieuse particulière dans le pays membre à l'origine de la demande. Dans cette affaire, la demande de notice rouge a été acceptée dans la mesure où l'existence d'un lien concret et effectif entre la personne et l'organisation a été établie.

Cas n° 9 : Une personne, membre présumé d'une organisation terroriste, était accusée de dommages matériels. Elle se serait livrée en différentes occasions à des attaques contre un distributeur automatique de billets (DAB), des bâtiments et une moto en faisant usage de cocktails Molotov, et aurait également lancé des substances inflammables et explosives sur un bâtiment. Un lien concret et effectif a ainsi pu être établi entre la personne et l'organisation terroriste, et la notice a été approuvée.

Cas n° 10 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne qui avait participé à plusieurs manifestations et avait résisté aux services chargés de l'application de la loi en lançant des pierres et des cocktails Molotov. Lors de ces manifestations, la personne avait également endommagé des véhicules, des maisons et des bureaux. Les manifestations en question avaient été organisées par l'organisation terroriste, qui avait donné l'ordre à ses membres de détruire des biens. Dans cette affaire, un lien concret et effectif a pu être établi et la notice a donc été jugée conforme.

Cas n° 11 : Une personne membre d'une organisation terroriste était recherchée en vue de purger une peine. Elle était présumée responsable des finances d'une commission « militaire » ainsi que d'une autre commission de cette organisation. Cette personne avait également lancé des cocktails Molotov dans la rue, tiré des coups de feu en l'air avec ses complices, accroché des banderoles et placé des explosifs sur des DAB qu'elle avait ensuite fait exploser. Elle avait également enlevé et menacé des personnes en vue de demander une rançon et ainsi obtenir de l'argent pour l'organisation, ouvert le feu sur des véhicules des services chargés de l'application de la loi et laissé sur les lieux des banderoles arborant des slogans. Au regard de ces faits, un lien concret et effectif a pu être établi et la demande de notice rouge a été acceptée.

Cas n° 12 : Une demande de notice rouge a été reçue concernant une personne qui avait commis des actes violents (attentat à la bombe contre un bâtiment public, tentative de meurtre sur la personne d'un policier, participation au châtiment infligé à un citoyen pour avoir insulté les dirigeants d'une organisation terroriste et subtilisation de l'arme d'un garde dans un café). Cette personne avait également effectué des vérifications d'identité au nom de l'organisation terroriste en question. Des considérations relatives aux droits humains étaient à prendre en compte en ce qui concerne l'un de ses complices, mais ces considérations ne s'appliquaient pas à l'intéressé. Il a été estimé qu'il existait un lien concret et effectif et la notice a été approuvée.

Cas n° 13 : Une femme était accusée d'œuvrer comme médecin au sein d'une organisation terroriste. Un ancien membre de cette organisation l'avait identifiée et avait indiqué que cette personne travaillait dans une région du pays membre concerné en tant que responsable. Il a également déclaré qu'elle se rendait occasionnellement dans cette région à des fins de contrôle, soignait les membres blessés de l'organisation dans un camp et portait des armes ainsi que des munitions. S'il était normal et s'il entraînait dans les fonctions et les devoirs d'un médecin de soigner les membres de l'organisation, il est apparu que la personne était armée et qu'elle soignait ces patients dans un camp d'une organisation terroriste. En conséquence, la notice a été jugée conforme.

Cas n° 14 : Une personne était recherchée pour activités terroristes. La femme en question aurait assuré la coordination internationale des activités d'une organisation terroriste. Elle aurait notamment organisé des séminaires et des formations, fourni des billets d'avion et réservé des chambres d'hôtel pour des membres de l'organisation en vue du recrutement de nouveaux membres et aidé des membres de l'organisation à se rendre dans un autre pays. La personne en question aurait également transmis des instructions de l'organisation à des cadres à l'étranger. Dans cette affaire, un lien concret et effectif a pu être établi et la notice a donc été approuvée.

Absence de lien concret et effectif

Cas n° 15 : 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 d'une 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.

Cas n° 16 : La publication d'une notice rouge a été refusée car la personne concernée n'était recherchée que pour sa participation à une manifestation non autorisée en faveur d'une organisation terroriste.

Cas n° 17 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne recherchée pour appartenance à une organisation terroriste. Selon les allégations, la femme en question était membre du comité des jeunes et de comités régionaux de l'organisation et/ou active au sein de ceux-ci. Elle avait assisté à des funérailles et s'était rendue dans des cimetières où des membres de l'organisation étaient enterrés. Elle avait également participé à des manifestations lors desquelles elle avait scandé des slogans illégaux. La notice a été refusée car les activités de cette personne ne répondaient pas au critère du « lien concret et effectif ».

Cas n° 18 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne recherchée pour appartenance à une organisation terroriste. La femme en question avait créé du matériel de propagande pour l'organisation et avait réuni d'autres personnes pour qu'elles fassent de même. Elle avait aussi participé, avec d'autres personnes, à un événement au cours duquel elle aurait scandé des slogans en faveur de l'organisation. Elle aurait également quitté le pays, officiellement pour assister à un événement organisé dans le cadre de la Journée internationale de la Paix, mais lors duquel elle aurait scandé des slogans en faveur de l'organisation. La demande a été rejetée car le critère du « lien concret et effectif » n'était pas satisfait. Il est également apparu que la demande soulevait des questions sur le respect de la liberté d'expression et de réunion de la personne.

Cas n° 19 : Une personne était accusée d'appartenance à une organisation terroriste, de propagande en faveur d'une organisation terroriste, d'apologie du crime et du criminel, ainsi que de participation à des manifestations non autorisées lors desquelles le drapeau de l'organisation aurait été brandi. Cette personne aurait affiché le drapeau d'une organisation sur les réseaux sociaux, se serait exprimée en faveur de l'organisation et de son chef et aurait entonné des chants lors de manifestations. Il a été considéré que le critère du lien concret et effectif avec l'organisation n'était pas satisfait. De plus, la demande soulevait des questions sur la liberté d'expression et la liberté de réunion. Par conséquent, la demande a été rejetée.

Cas n° 20 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne accusée d'être membre et de diriger une organisation terroriste et d'être active au sein de celle-ci. Il était uniquement reproché à la personne en question d'avoir participé à plusieurs manifestations en faveur de ladite organisation et d'en avoir pris la tête. Cette accusation soulevait des questions quant au respect de la liberté d'expression et de réunion de l'intéressé et n'était pas suffisante pour établir l'existence d'un lien concret et effectif entre ce dernier et l'organisation. Il est également apparu qu'une cour régionale des droits de l'homme avait jugé que des violations des droits humains avaient été commises à l'encontre de cette personne lors de son incarcération pour des infractions pour lesquelles elle avait été condamnée et purgeait une peine. En conséquence, la notice a été refusée.

Cas n° 21 : Une personne était recherchée afin de purger une peine pour création de matériel de propagande terroriste. Elle aurait participé à un rassemblement pacifique en soutien à une organisation terroriste désignée et aurait chanté deux chansons à cette occasion (dont une qu'elle aurait chanté seule). Les autres informations reçues de la part du pays membre concernaient des livres et d'autres publications qui avaient été saisis au domicile de la personne, des photos de celle-ci en compagnie de personnes jugées défavorablement par le pays membre et d'autres réunions auxquelles aurait participé l'intéressé. Il a été jugé que la demande soulevait des questions sur le respect de la liberté d'expression et de réunion de la personne concernée et ne permettait pas d'établir l'existence d'un lien concret et effectif entre elle et l'organisation en question. En conséquence, la demande a été rejetée.

Cas n° 22 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne qui aurait participé à des actions sur un campus universitaire, où des étudiants ont allumé un feu, formé des cercles et dansé en soutien à une organisation terroriste séparatiste. Les étudiants auraient également scandé des slogans contenant des mots légitimant et glorifiant les méthodes de l'organisation en question, en particulier le recours à la force, à la violence et à la menace. L'accusé aurait essayé de diffuser ces informations de manière systématique, s'adressant à un grand nombre de personnes en chantant ces chansons sur le campus en question. Cette affaire soulevait des questions sur la liberté d'expression et la liberté de réunion. De plus, il n'y avait pas de lien concret et effectif entre la personne concernée et l'organisation. Par conséquent, la demande a été rejetée.

Cas n° 23 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne accusée d'appartenance à une organisation terroriste. Cette personne aurait assisté aux funérailles d'un terroriste, à certaines célébrations et à une cérémonie en mémoire du chef d'une rébellion, et aurait scandé des slogans à ces occasions. La personne aurait également lu à voix haute un journal lors d'une réunion d'une association liée à une section jeunesse de l'organisation en question. Elle aurait également mis le feu à un véhicule en compagnie d'autres accusés. Toutefois, on ne savait pas précisément si l'organisation avait donné l'ordre à la personne de brûler des véhicules. Par conséquent, il a été considéré qu'il n'y avait pas de lien concret et effectif avec l'organisation et la demande a donc été rejetée.

Cas n° 24 : Une notice rouge a été demandée pour une personne recherchée en vue d'être poursuivie pour appartenance à une organisation terroriste et propagande pour le compte de celle-ci. L'intéressé aurait attaqué, avec d'autres personnes, l'ambassade d'un pays membre dans un autre pays membre (qui entretenait de bonnes relations avec le pays source des données), occupé temporairement les locaux en signe de protestation, brandi des banderoles arborant les photos du chef d'une organisation terroriste et apposé des autocollants sur la porte d'entrée du bâtiment et sur d'autres surfaces vitrées. Bien que la gravité des faits (intrusion dans les locaux d'une ambassade) ait été prise en compte, il n'était pas possible de déterminer précisément la violence de l'attaque et l'intéressé n'avait pas été poursuivi par le pays membre dans lequel était située l'ambassade et où il résidait. Il est apparu que l'incident s'apparentait davantage à une manifestation qu'à une attaque. La demande a donc été rejetée pour absence de lien concret et effectif.

Cas n° 25 : Une notice bleue a été demandée en vue de localiser une personne recherchée pour appartenance à une organisation religieuse extrémiste et terroriste. L'accent était mis dans la demande sur le fait que l'intéressée était sortie illégalement du territoire du pays membre demandeur, et il était simplement fait mention du fait qu'elle avait rejoint l'organisation, sans préciser son rôle ou faire état des actions concrètes qu'elle aurait menées. La demande a été rejetée pour absence de lien concret et effectif avec l'organisation terroriste.

Cas n° 26 : Une personne était recherchée afin de purger une peine pour appartenance à une organisation terroriste. Elle était également membre présumé d'un comité établi par l'organisation dans une région du pays membre. Cette personne aurait participé à un événement visant à recruter des étudiants de la région en question pour l'organisation. Elle a également participé à des manifestations au cours desquelles le groupe a chanté des chansons, scandé des slogans et lancé des pierres, blessant ainsi d'autres étudiants et des policiers. Il s'est avéré que les allégations relatives au recrutement et à l'appartenance audit comité étaient ambiguës. Il était en effet impossible de savoir si, lors du recrutement évoqué, la personne concernée en avait recruté d'autres ou avait elle-même été recrutée. De ce fait, il n'y avait pas de lien concret et effectif entre la personne et l'organisation, et la demande a donc été rejetée.

Cas n° 27 : Une personne aurait quitté son domicile et sa famille pour rejoindre une organisation terroriste. L'intéressé avait été photographié portant l'uniforme de l'organisation et une mitrailleuse. D'autres photos de lui portant l'uniforme de l'organisation ont été découvertes au cours de l'enquête. En l'absence d'autres allégations, la demande a été rejetée faute de lien concret et effectif.

Cas n° 28 : Une personne était accusée d'appartenance à une organisation terroriste. L'intéressée serait partie de chez elle et aurait ensuite été aperçue, avec d'autres femmes, à une conférence dont les médias se sont fait l'écho. Cette conférence avait été organisée par la branche féminine de l'organisation en question, et la photo du chef de l'organisation avait été accrochée au mur, un tapis arborant l'emblème de l'organisation recouvrant l'estrade. Lors de cette conférence, des déclarations ont été faites au sujet de la branche féminine de l'organisation. Des slogans ont également été scandés à la gloire des martyrs de celle-ci. Il a été considéré qu'aucun lien concret et effectif n'avait été établi entre la personne et l'organisation. En conséquence, la demande a été rejetée.

Cas n° 29 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne qui avait participé à des célébrations et des marches illégales et avait brandi à cette occasion le drapeau de l'organisation. Selon les allégations, l'intéressé avait également lancé des pierres et des cocktails Molotov, bloqué une rue et causé des blessures et des préjudices financiers à des civils et à des membres des forces de sécurité. Dans cette affaire, certains éléments ne ressortaient pas clairement des faits, s'agissant notamment de la question de savoir : i) en quoi les marches et célébrations en question étaient illégales ; ii) s'il était allégué que la personne avait lancé elle-même les pierres et les engins explosifs ou que d'autres personnes présentes dans la foule l'avaient fait ; iii) si la personne avait causé personnellement des blessures aux membres des forces de sécurité et aux civils, et si oui comment ; et iv) s'il existait d'autres éléments, outre la participation à ces manifestations, permettant d'établir un lien concret et effectif entre la personne concernée et l'organisation. Au vu de ces éléments, la demande a été rejetée.

Cas n° 30 : Un avocat était recherché pour appartenance à une organisation terroriste et pour avoir transmis des instructions de ladite organisation à ses membres en prison. Vingt avocats, dont l'intéressé, avaient été arrêtés et certaines sources prétendaient que ces arrestations visaient à priver leurs clients d'une défense juridique adéquate. L'intéressé travaillait pour un cabinet d'avocats qui assurait la défense de membres de l'organisation. Il aurait conseillé des membres de celle-ci sur des questions telles que la conduite à tenir en garde à vue et leur aurait donné pour instruction de détruire les caméras autour d'eux et d'endommager les fenêtres du parloir des avocats dans la prison. Il aurait également communiqué des informations sur ses activités à un comité de l'organisation et aurait participé aux activités de celle-ci en vue de la commémoration d'un décès. Dans cette affaire, il a été considéré qu'aucun lien concret et effectif n'avait été établi entre la personne concernée et l'organisation, compte tenu du statut de l'intéressé, qui était un avocat représentant des membres de l'organisation. De ce fait, la notice a été jugée non conforme.

Cas n° 31 : Une personne était recherchée pour appartenance à une organisation terroriste. Les seuls faits présentés à l'appui de la demande par le pays membre concerné étaient le nom de code de cette personne au sein de l'organisation, son domaine de responsabilité et son périmètre géographique (qui recouvrait des territoires dans trois pays), ainsi que le fait que deux gardes du corps lui étaient affectés, ce qui témoignait de son importance au sein de l'organisation. Il a été considéré dans cette affaire que la simple mention du fait que l'intéressé était un haut responsable, sans qu'aucun élément concret ne soit fourni sur ses actes, n'était pas suffisante pour établir un lien concret et effectif. La demande a donc été rejetée.

Hypothèse C : Non-reconnaissance ou reconnaissance limitée de la nature terroriste de l'organisation ou absence d'indication de celle-ci

Les actes commis sont en soi de nature criminelle

Cas n° 32 : Trois personnes étaient recherchées en vue d'être poursuivies pour plusieurs infractions liées à un attentat à la voiture piégée qui visait un candidat à une élection. L'explosion du véhicule, que ces personnes avaient placé dans un lieu public, avait fait plusieurs morts parmi les civils et de nombreux blessés. L'organisation à laquelle les personnes en question étaient affiliées était une secte. Cette organisation avait également des activités politiques et son chef avait été condamné pour viol et pour meurtre. Après l'attentat en question, différents partis politiques s'en étaient rejeté la responsabilité. L'affaire comportait donc des éléments relevant de l'article 3 (contexte électoral, groupe religieux/politique, cible politique, etc.). Toutefois, au regard du caractère de droit commun des infractions et de leur grande gravité, il a été conclu que les éléments de droit commun étaient prédominants. La demande a donc été jugée conforme.

Cas n° 33 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne recherchée pour appartenance à une organisation terroriste. L'accusé avait participé à des vols à main armée avec violences commis au nom de l'organisation, qui avaient fait des morts et des blessés parmi les policiers et les civils. Bien que le pays membre n'ait pas communiqué les informations complémentaires demandées sur la nature terroriste de l'organisation, l'exposé des faits faisait état d'actes violents et de graves infractions de droit commun commis au nom de l'organisation, ce qui a suffi à conclure à la conformité de la demande.

Les actes commis ne sont pas en soi de nature criminelle

Cas n° 34 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne qui aurait participé au financement d'une organisation présumée terroriste. Cette personne aurait également organisé des activités en lien avec l'organisation et participé à ces activités alors qu'elles avaient été interdites par décision de justice. Il est important de noter que des organes régionaux ainsi que des organisations internationales ont qualifié cette organisation de mouvement politique et de mouvement d'opposition « pacifique ». Compte tenu de la nature du groupe (groupe politique pacifique), du statut de la personne concernée (membre actif d'un groupe politique) et du contexte général de l'affaire, il a été jugé que les éléments politiques l'emportaient sur les éléments de droit commun. La demande de notice rouge a donc été rejetée.

Cas n° 35 : Une notice rouge a été demandée concernant le dirigeant d'un groupe d'opposition politique dans un pays membre, accusé de faits en lien avec le terrorisme. La personne en question avait déjà fait l'objet de demandes par le passé, notamment pour des faits de terrorisme et faits connexes. Au regard des éléments disponibles, l'organisation en question semblait être avant tout un groupe d'opposition politique, même si certains sous-groupes ou certains de ses membres ont pu se livrer à des activités criminelles. En outre, le BCN à l'origine de la demande savait où se trouvait la personne et pouvait s'appuyer sur la coopération bilatérale avec le pays membre dans lequel elle se trouvait. Par ailleurs, une procédure d'extradition était déjà en cours à l'encontre de l'intéressé. Au vu de ce qui précède, les éléments politiques de la demande ont été jugés prédominants et la notice rouge a été refusée.

Cas n° 36 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne qui aurait contribué, dans le pays membre concerné, aux activités d'un mouvement d'opposition considéré comme une « organisation extrémiste ». La personne en question avait également publié des photos et des vidéos de nature extrémiste et terroriste, appelant à tuer des personnes d'autres confessions et à créer un État distinct, mais ces publications correspondaient à la ligne d'une autre organisation terroriste (et ne constituaient pas le fondement de la demande). Le mouvement en question était un mouvement d'opposition dans le pays concerné, autrement dit un mouvement politique qui s'opposait aux principaux dirigeants de ce pays, dont il dénonçait la corruption et le népotisme. Dans cette affaire, la notice rouge a été refusée au regard du caractère infondé des allégations relatives à la participation de ce mouvement d'opposition à des activités terroristes ou extrémistes, ou à ses liens avec d'autres groupes terroristes ou extrémistes.

Cas n° 37 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne accusée de diriger et de financer une organisation terroriste. La personne concernée était le gérant d'un établissement qui faisait l'objet d'une enquête pour ses liens avec l'organisation en question. Elle était par ailleurs titulaire d'un compte auprès d'une banque qui menait des activités au nom de cette organisation. Le Secrétariat général a remarqué que la demande avait été transmise à la suite d'une tentative de coup d'État dans le pays à l'origine de la demande. Or, les autorités de ce pays accusaient l'organisation d'être à l'origine de ce coup d'État. En dehors de la participation présumée à la tentative de coup d'État, aucune information n'a été communiquée par le BCN qui aurait permis d'établir que l'organisation en question se livrait à des activités terroristes. Par conséquent, la demande de notice a été rejetée¹⁶.

¹⁶ Voir aussi le chapitre 3.5 sur les infractions commises dans le contexte d'une prise de pouvoir inconstitutionnelle ou dans un contexte de troubles sociaux, civils ou politiques.

3.7 Violation de sanctions (Mise à jour : novembre 2024)

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

Contexte

1. Les sanctions sont des mesures restrictives prises par un État, une organisation internationale ou une organisation régionale à l'encontre d'un autre État, d'un groupe ou d'une personne physique en vue d'atteindre des objectifs politiques ou militaires, ou des objectifs de politique étrangère ou de sécurité nationale, ou afin d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales ou la protection des droits humains. Des sanctions sont souvent mises en œuvre dans un contexte militaire ou économique, ou dans le cadre des relations diplomatiques.
2. L'embargo est une sanction qui interdit les échanges commerciaux avec un pays déterminé, en particulier les exportations¹, qu'il s'agisse de tous les produits ou de certaines catégories précises.
3. Le présent chapitre concerne tous les types de sanctions, y compris les embargos et les mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques, de groupes, d'organisations ou d'États.

Pratique actuelle

Types de sanctions

4. Pour les besoins de l'analyse sous l'angle de l'article 3 du Statut, on peut distinguer trois types de sanctions : 1) les « **sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU** », à savoir les sanctions établies par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU ou celles imposées par un pays en application d'une telle résolution ; 2) les « **sanctions découlant de traités multilatéraux** », à savoir les sanctions prononcées sur le fondement d'obligations découlant de traités multilatéraux ; et 3) les « **sanctions régionales ou unilatérales** », à savoir les sanctions imposées par un pays en application d'une décision d'une organisation régionale ou sous-régionale ou appliquées de manière unilatérale par ce pays.

Sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU

5. Les sanctions imposées par le Conseil de sécurité de l'ONU au moyen de résolutions fondées sur l'article 41 du chapitre VII de la Charte des Nations Unies sont des sanctions multilatérales qui sont considérées comme reflétant le consensus de la communauté internationale. Les États membres de l'ONU sont tenus d'appliquer ces sanctions en adoptant des mesures d'application nationales². De plus, INTERPOL coopère avec les comités des sanctions du Conseil de sécurité en publiant des notices spéciales INTERPOL - Conseil de sécurité de l'ONU.

¹ L'exportation, la réexportation, le transit et le transfert de biens ou de technologies sont généralement contrôlés dans le cadre de régimes de contrôle des exportations de différents types.

² L'article 41 de la Charte des Nations Unies dispose ce qui suit : « Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. » [Nous soulignons] Voir aussi les articles 25 et 39 de la Charte des Nations Unies.

6. Par conséquent, lorsque des sanctions sont fondées sur la législation nationale ou sur des mesures qui ont été prises en application de sanctions du Conseil de sécurité, les demandes découlant de violations de ces sanctions ne posent pas, en principe, de problème de neutralité ou autre au regard de l'article 3 du Statut. Chaque affaire doit cependant être examinée au cas par cas 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.

Sanctions découlant de traités multilatéraux

7. Les pays membres peuvent décider d'imposer des sanctions sur le fondement de traités multilatéraux qui reflètent le droit international coutumier (s'agissant par exemple de la non-prolifération des armes de destruction massive)³, ou la position d'un nombre important de pays de différentes régions (au sujet par exemple du transfert de biens à double usage ou de biens militaires et stratégiques à des entités ou à des pays qui font l'objet de sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU)⁴. Par conséquent, il est plus probable que les demandes liées à l'application de sanctions de cette nature ne violent pas l'article 3 du Statut.

8. Des sanctions sont parfois imposées à un pays qui n'est pas partie à un traité multilatéral. Ces situations doivent être examinées au cas par cas, en tenant compte du contexte, afin de déterminer si l'article 3 du Statut s'applique.

Sanctions régionales ou unilatérales

9. Ces sanctions peuvent être imposées : a) par une organisation régionale (p. ex., l'Union européenne ou l'Union africaine) ou une organisation sous-régionale (p. ex., la CEDEAO) ; b) par un État membre de cette organisation régionale ou sous-régionale en application d'une décision de ladite organisation ; ou c) unilatéralement par un pays. Lorsqu'une sanction ne relève ni de sanctions imposées par l'ONU, ni de sanctions multilatérales (voir les points 1 et 2 ci-avant), il convient de déterminer l'objectif de la sanction et d'appliquer le critère de prédominance au regard de l'article 3 du Statut d'INTERPOL.

10. Afin de déterminer l'objectif sous-jacent des sanctions, il convient également d'examiner si celles-ci sont dues à des événements tels qu'un conflit en cours qui a été déclenché par l'État ou les États sous sanctions ou auquel cet État ou ces États participent, ou auquel participent des personnes ou des groupes sous sanctions liés à ces États. Lorsque la position ne correspond pas au consensus de la communauté internationale, il est probable que cela soulève d'importantes questions sur la neutralité d'INTERPOL.

11. Si les sanctions correspondent à la position de la communauté internationale ou reflètent le consensus qui existe au sein de celle-ci, elles sont sans doute conformes à l'article 3 du Statut d'INTERPOL.

12. Lorsque des sanctions sont fondées sur des accords de non-prolifération, tels que l'Arrangement de Wassenaar, lequel porte sur les armes et les biens et technologies à double

³ La non-prolifération est un élément important de plusieurs régimes de contrôle des exportations qui visent à limiter le commerce illicite de biens et de technologies à usage militaire ou à double usage.

⁴ Selon le régime de contrôle des exportations qui est applicable, les échanges commerciaux avec certains pays (souvent des pays visés par des sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU) ou le commerce de biens ou technologies figurant sur des listes de contrôle, en particulier en l'absence de licences, de permis ou d'autorisations, peuvent être considérés comme illicites.

usage⁵, elles sont plus susceptibles de refléter le consensus de la communauté internationale. Dans de tels cas, un autre élément à prendre en compte est la classification des biens ou technologies en tant qu'armes, ou comme étant destinés à un usage militaire ou à un double usage. Lorsque ces biens ou technologies sont présentés dans des instruments multilatéraux ou internationaux comme ayant un usage militaire ou un double usage, il est d'autant plus justifié de les considérer comme des biens ou technologies à double usage. Dans les autres cas, le pays demandeur pourra être amené à fournir des explications supplémentaires afin de déterminer si la demande présente un caractère politique ou militaire prédominant.

Examen des objectifs sous-jacents

13. Lors de l'examen des objectifs sous-jacents des sanctions afin de déterminer s'il existe des doutes quant au respect de l'article 3 du Statut d'INTERPOL, certains facteurs sont pris en considération.

- i) Il n'existe généralement pas de doutes quant au respect de l'article 3 lorsque la demande découle :
 - a. de sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU ; ou
 - b. d'une législation nationale ou régionale résultant de l'application de sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU ou d'obligations découlant d'un traité multilatéral ; et
 - c. lorsque la sanction correspond autrement à la position de la communauté internationale.
- ii) Il n'existe généralement pas de doutes quant au respect de l'article 3 lorsqu'il existe un consensus au sein de la communauté internationale ou que celle-ci est favorable à ces sanctions, ce même lorsque :
 - a. les sanctions sont imposées unilatéralement par un État ou par une organisation régionale ou sous-régionale ; ou
 - b. les sanctions sont imposées en application d'une décision de ladite organisation régionale ou sous-régionale.
- iii) Il existe généralement des doutes quant au respect de l'article 3 lorsque les sanctions en question ne correspondent pas à la position de la communauté internationale. Il en va ainsi dans les deux cas suivants :
 - a. les sanctions sont imposées unilatéralement par un État ou par une organisation régionale ou sous-régionale ;
 - b. les sanctions sont imposées en application d'une décision de ladite organisation régionale ou sous-régionale.

14. Cela comprend les cas dans lesquels la législation sous-jacente repose sur des sanctions imposées bilatéralement sur le fondement de considérations politiques, diplomatiques ou stratégiques, ou de considérations de politique étrangère.

⁵ Les biens à double usage peuvent être utilisés à des fins civiles et militaires. L'Arrangement de Wassenaar a été mis en place afin notamment de promouvoir une plus grande responsabilité dans les exportations d'armes et de biens à double usage et de prévenir les accumulations « déstabilisatrices ». Les États participants s'efforcent de veiller à ce que les transferts de ces biens et technologies ne contribuent pas au développement ou au renforcement des capacités militaires qui portent atteinte à ces objectifs et à ce qu'ils ne soient pas détournés pour soutenir de telles capacités. L'Arrangement de Wassenaar contient des listes des munitions et des biens et technologies à double usage soumis à contrôle.

15. Les exemples ci-après sont présentés en suivant la classification des types de sanctions (sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU, sanctions découlant de traités multilatéraux et sanctions régionales ou unilatérales).

Exemples

Affaires ayant trait à des sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU

Cas n° 1 : Une notice spéciale INTERPOL - Conseil de sécurité de l'ONU a été demandée pour une personne qui avait joué un rôle important dans la diffusion de l'idéologie violente de l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL, aussi appelé « Daech »), en glorifiant et en justifiant des actes terroristes en tant que porte-parole de l'EIIL - K. La personne en question avait également revendiqué des attaques terroristes, des assassinats et des actes terroristes violents commis par l'EIIL. De ce fait, elle a été désignée par le Comité des sanctions du Conseil de sécurité, et une notice la concernant a été publiée.

Cas n° 2 : Des diffusions concernant des personnes recherchées ont été demandées par un BCN pour un certain nombre de personnes ayant effectué des virements bancaires dans un pays afin d'acheter des marchandises (qui n'étaient pas à double usage par nature) pour le compte de clients situés dans un autre pays qui faisait l'objet de plusieurs sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU. Les intéressés étaient impliqués dans le contournement de sanctions de l'ONU de par leur association avec certaines sociétés utilisées à cette fin et en raison des activités qu'ils menaient par l'intermédiaire de ces sociétés. Par conséquent, la diffusion a été jugée conforme à l'article 3 du Statut.

Cas n° 3 : Une diffusion concernant une personne recherchée a été demandée par un BCN pour une personne ayant exporté des biens à double usage d'un pays vers un autre, en particulier vers des sociétés utilisatrices finales, sans les licences et autorisations nationales requises. Ces sociétés faisaient l'objet de sanctions de l'ONU en raison de leur participation aux activités menées par le pays d'importation dans le domaine des missiles. Il n'y avait qu'un chevauchement partiel entre la période d'application des sanctions visant les sociétés utilisatrices finales et les activités menées par la personne en question. Ces sanctions ont été ultérieurement levées et cette personne et les sociétés utilisatrices finales ont été spécifiquement désignées lors de cette levée de sanctions. La personne et les sociétés concernées faisaient également l'objet de sanctions de la part d'un certain nombre d'autres pays et d'organisations régionales, dont certaines ont été maintenues même après la levée des sanctions de l'ONU. Par conséquent, et compte tenu de la nature à double usage des biens, la demande de diffusion a été jugée conforme à l'article 3 du Statut d'INTERPOL.

Cas n° 4 : Un BCN a demandé une diffusion concernant une personne recherchée. L'organisation de défense du pays de cette personne faisait l'objet de sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU. Une société de ce pays avait également été désignée par le Conseil de sécurité comme étant une filiale de ladite organisation pendant un certain temps. La personne concernée était soupçonnée d'avoir exporté certains biens à double usage d'un autre pays vers cette société sans les licences ou autorisations nationales requises. Les sanctions de l'ONU visant cette société étaient en vigueur pendant la période initiale des activités illégales alléguées, mais elles avaient été levées au moment où les accusations ont été portées contre l'intéressé. Toutefois, cela montre que pendant un certain temps, la communauté internationale est parvenue à un consensus sur les sanctions devant être prises contre cette société. De plus, dans la mesure où les biens en question étaient des biens à double usage (pouvant être utilisés dans des armes et des missiles), il a été jugé que l'infraction en question constituait une infraction grave de droit commun, en dépit du climat politique tendu qui régnait entre les pays concernés. La diffusion a donc été jugée conforme à l'article 3 du Statut.

Affaires ayant trait à des sanctions découlant de traités multilatéraux

Cas n° 5 : Des diffusions concernant des personnes recherchées ont été demandées pour des personnes ayant exporté des biens d'un pays vers un autre. Certains de ces biens étaient des biens à double usage et étaient soumis à des contrôles multilatéraux selon le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Le pays d'exportation était partie à ce traité, mais pas le pays d'importation. De ce fait, l'exportation de ces biens du pays d'exportation vers le pays d'importation nécessitait certaines licences nationales qui n'ont pas été obtenues. Les activités en question ont été menées en violation de la législation du premier pays et en violation du TNP. Par conséquent, les diffusions ont été jugées conformes à l'article 3 du Statut d'INTERPOL.

Cas n° 6 : Une diffusion concernant une personne recherchée a été demandée pour une personne ayant exporté des biens à double usage figurant sur la liste de l'Arrangement de Wassenaar d'un pays vers un autre, en violation de la réglementation du premier pays sur les exportations. Cette personne semble avoir agi pour réaliser un profit, et il n'y avait aucun lien apparent avec l'État dans le pays d'importation, ni aucune indication pouvant laisser entrevoir un problème de neutralité. Dans la mesure où les biens étaient par nature des biens à double usage, et en l'absence de problème de neutralité, la diffusion a été jugée conforme à l'article 3 du Statut d'INTERPOL.

Cas n° 7 : Une diffusion concernant une personne recherchée a été demandée pour une personne ayant tenté d'exporter des biens à double usage d'un pays vers un autre en violation des lois sur le contrôle des exportations et des contrôles mis en place par une organisation internationale en vertu d'arrangements multilatéraux. Toutefois, les autorités du pays d'exportation ont déclaré publiquement que les actes allégués avaient été commis afin de soutenir les efforts du pays d'importation et dans son intérêt. Ces allégations officielles ont soulevé de vives préoccupations quant au respect du principe de neutralité prévu à l'article 3. La diffusion a donc été jugée non conforme.

Affaires ayant trait à des sanctions régionales ou unilatérales

Demandes conformes

Cas n° 8 : Des diffusions concernant des personnes recherchées ont été demandées pour deux personnes accusées d'avoir exporté des biens de défense qui figuraient sur la liste des munitions de défense d'un pays vers un autre pays, en violation de la législation du premier pays sur le contrôle des exportations. Rien n'indiquait que les actes allégués avaient été commis afin de soutenir les efforts d'un État particulier ou dans son intérêt, ni que les personnes en question travaillaient pour un autre État ou étaient payées par un autre État, ni que l'entente en vue d'exporter ces produits bénéficiait à un autre État. Par conséquent, et dans la mesure où les biens en question relevaient de la catégorie des armes et biens à double usage, il est apparu que l'exportation illégale de ces biens constituait une infraction grave de droit commun. La diffusion a donc été jugée conforme à l'article 3 du Statut.

Cas n° 9 : Des diffusions concernant des personnes recherchées ont été demandées pour des personnes s'étant concertées pour exporter des biens et des technologies à double usage d'un pays vers un autre. Ces personnes étaient accusées d'avoir violé la législation du pays d'exportation visant à lutter contre les menaces pesant sur sa sécurité nationale, sa politique étrangère et son économie. Un communiqué de presse a également été publié par les autorités du pays d'exportation dans lequel celles-ci soulignaient la nécessité d'empêcher que des technologies sensibles tombent entre les mains des adversaires du pays. Un autre représentant du pays d'exportation a indiqué que le pays d'importation avait tenté à plusieurs reprises d'avoir accès à des technologies sensibles du pays d'exportation. Toutefois, le pays d'exportation n'a pas à proprement parler accusé le pays d'importation d'intervention de l'État. Par conséquent, il a été jugé que ces déclarations politiques n'étaient pas de nature à porter atteinte à l'article 3 du Statut d'INTERPOL. La demande a donc été jugée conforme.

Cas n° 10 : Une diffusion concernant une personne recherchée a été demandée pour une personne qui, agissant de concert avec d'autres, avait exporté des biens et technologies à double usage d'un pays vers un autre, en violation de la législation sur le contrôle des exportations. Certains de ces biens et technologies faisaient l'objet de contrôles dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et aux fins de la non-prolifération nucléaire. Dans la mesure où les biens et technologies en question étaient par leur nature à double usage, et compte tenu du fait que les documents internationaux et la pratique des États montrent clairement que les pays membres d'INTERPOL ont entrepris de lutter efficacement contre le commerce illicite de ces produits et d'en assurer le contrôle, il a été jugé que les infractions relatives à l'exportation de ces biens et technologies n'étaient pas contraires à l'article 3 du Statut. Par conséquent, la diffusion a été jugée conforme.

Cas n° 11 : Une personne était recherchée en vue d'être poursuivie pour avoir fait passer en contrebande, d'un pays à un autre, de grandes quantités de biens à double usage de qualité militaire destinés à de nombreuses applications militaires. Rien n'indiquait qu'il existait des liens avec l'État dans le pays d'importation, s'agissant notamment des sociétés mentionnées dans la demande. Par conséquent, la diffusion a été jugée conforme à l'article 3 du Statut.

Demandes non conformes

Cas n° 12 : Des diffusions concernant des personnes recherchées ont été demandées pour des personnes s'étant concertées pour mettre en place un réseau international d'approvisionnement afin d'obtenir des biens destinés à être exportés d'un pays vers un autre, en violation de la législation du pays d'exportation sur le contrôle des exportations. Ces personnes auraient obtenu un financement auprès d'entités du pays d'importation qui participaient à son programme nucléaire. De plus, dans un communiqué de presse officiel, le pays d'exportation a déclaré que cette affaire représentait une menace pour sa sécurité nationale et ses intérêts de politique étrangère, mais aussi pour l'équilibre précaire des forces entre les pays d'une certaine région. Même si les biens en question pouvaient avoir une application militaire, le lien officiellement établi entre l'affaire et, d'une part, le programme nucléaire d'un pays membre d'INTERPOL et, d'autre part, l'équilibre régional des forces entre des pays membres d'INTERPOL, soulevait d'importantes questions quant au respect du principe de neutralité visé à l'article 3 du Statut. Par conséquent, la diffusion a été jugée non conforme.

Cas n° 13 : Une diffusion concernant une personne recherchée a été demandée pour une personne ayant tenté d'exporter des biens à double usage d'un pays vers un autre, sans les licences ou autorisations nationales requises. Cette personne avait échangé des courriels au sujet de la vente et de l'achat de ces biens avec une personne dont l'adresse IP renvoyait à l'agence de l'énergie atomique du pays d'importation, laquelle fait partie de l'appareil d'État de ce pays. Le lien avec l'agence de l'énergie atomique du pays d'importation et sa politique dans ce domaine, et l'application de la loi pénale du pays d'exportation visant spécifiquement le pays d'importation, sont des questions qui relèvent des relations bilatérales entre deux pays membres. Par conséquent, il a été jugé que la situation soulevait d'importantes questions au regard de l'article 3 du Statut, et la diffusion a donc été jugée non conforme.

Cas n° 14 : Des diffusions concernant des personnes recherchées ont été demandées pour des personnes accusées de s'être livrées à des actes de piratage informatique afin de fausser les élections organisées dans un pays pour désigner le chef de l'État. Ces personnes se sont également vu infliger des sanctions par le pays en question. Dans le communiqué de presse officiel publié à ce sujet, le pays à l'origine des sanctions a indiqué que les personnes concernées s'étaient vu infliger ces sanctions pour leur rôle dans cette intrusion informatique d'un autre pays, soutenue par l'État lui-même et visant à s'immiscer dans ses élections. Au regard des allégations officielles selon lesquelles les infractions auraient été commises contre un pays membre d'INTERPOL pour le compte d'un autre pays membre, de graves questions se posaient quant à la neutralité. Par conséquent, les diffusions ont été jugées non conformes à l'article 3 du Statut.

Cas n° 15 : Une diffusion concernant une personne recherchée a été demandée pour une personne qui aurait facilité la mise à disposition d'un certain nombre de biens et de services n'ayant pas un double usage d'un pays vers un destinataire qui dirigeait un conglomérat commercial dans un autre pays. Cette personne était visée par le régime de sanctions du pays d'exportation depuis que le pays d'importation avait commencé à mener certaines activités qui avaient des incidences politiques et militaires. Il lui était ainsi interdit d'obtenir des fonds, des biens ou des services dans le pays d'exportation ou d'en fournir au destinataire dans le pays d'importation sans l'autorisation des autorités du pays d'exportation. De plus, le destinataire s'est avéré être une personnalité de premier plan dans le pays d'importation, qui avait des liens avec plusieurs membre du gouvernement. Le destinataire faisait également l'objet de sanctions individuelles de la part du pays d'exportation depuis un certain temps. Au regard du caractère unilatéral des sanctions et du lien établi par le pays d'exportation entre l'affaire et le pays d'importation, des questions se posaient quant à la neutralité de l'Organisation. Par conséquent, la diffusion a été jugée non conforme à l'article 3 du Statut.

Cas n° 16 : Une diffusion concernant une personne recherchée a été demandée pour une personne ayant effectué des transferts de services financiers et de devises d'un pays à un autre et qui proposait par ailleurs des services de change dans le pays d'importation, sans les licences ou autorisations requises dans le pays d'exportation. Les autorités de ce dernier ont indiqué que l'affaire était à replacer dans le contexte des sanctions unilatérales prises contre des pays tels que le pays d'importation. Toutefois, il n'existait pas à l'époque de consensus au sein de la communauté internationale quant aux sanctions à mettre en place contre le pays d'importation. Il a été jugé que le lien établi officiellement entre l'affaire et la situation politique entre les deux pays soulevait d'importantes questions quant à la neutralité de l'Organisation. La diffusion a donc été jugée non conforme à l'article 3 du Statut.

Cas n° 17 : Une diffusion concernant une personne recherchée a été demandée pour une personne accusée d'avoir exporté depuis un pays des biens destinés à une certaine entreprise dans le pays d'utilisation finale. Les accusations retenues étaient liées à des sanctions unilatérales imposées par le pays d'exportation. Les biens en question n'étaient pas des biens à double usage. De plus, les autorités du pays d'exportation avaient publié un communiqué de presse faisant état d'un décret selon lequel les actes et les politiques du pays d'importation constituaient une menace inhabituelle et extraordinaire pour la sécurité nationale, la politique étrangère et l'économie du pays d'exportation. Toutefois, il n'existait pas de consensus international quant aux sanctions à mettre en place contre le pays d'importation. Par conséquent, il a été jugé que la diffusion soulevait d'importantes questions sur la neutralité au regard de l'article 3 du Statut et qu'elle n'était donc pas conforme à ce dernier.

Cas n° 18 : Des diffusions concernant des personnes recherchées ont été demandées pour des personnes qui se seraient concertées pour utiliser le système financier d'un pays afin de fournir des services à un autre pays qui essayait d'acheter certaines machines. À l'époque, il n'existait pas de consensus au sein de la communauté internationale quant aux sanctions à mettre en place contre le pays d'importation. Selon les sites Web officiels du pays d'exportation, ces activités étaient liées à des sanctions unilatérales que ce pays avait imposées au pays d'importation et à une entité de ce dernier, qu'il avait qualifiée d'« organisation terroriste ». Le pays d'exportation a également évoqué les « activités malveillantes » du régime en place dans le pays d'importation. Il a donc été jugé que le lien établi officiellement entre l'affaire et la situation politique entre les deux pays soulevait d'importantes questions quant à la neutralité de l'Organisation. Par conséquent, les diffusions ont été jugées non conformes à l'article 3 du Statut.

Cas n° 19 : Une diffusion concernant une personne recherchée a été demandée pour une personne s'étant vu infliger des sanctions par un pays, par décret, pour avoir fourni une aide financière à des séparatistes dans un autre pays. La législation sur laquelle le décret était fondé n'était pas un texte national d'application d'obligations découlant d'un traité (autrement dit un texte reflétant le consensus de la communauté internationale), mais faisait partie d'un ensemble de sanctions unilatérales. Seul un des chefs d'accusation retenus contre l'intéressé concernait des actes commis par celui-ci avant qu'il soit visé par la législation. La procédure pénale et les sanctions étaient dès lors inextricablement liées, constituant une violation d'une sanction bilatérale, laquelle ne reflétait pas le consensus de la communauté internationale. Par conséquent, la diffusion a été jugée non conforme à l'article 3 du Statut.

Cas n° 20 : Des diffusions concernant des personnes recherchées ont été demandées pour des personnes accusées d'avoir exporté un certain nombre de biens industriels de base (dont le pays d'exportation prétendait qu'ils pouvaient être utilisés à des fins militaires) et ainsi violé les contrôles à l'exportation et les sanctions décrétées par un pays à l'encontre d'un autre. Toutefois, les sanctions en question étaient unilatérales, ces biens n'étaient pas clairement des biens à double usage et il n'existait pas de consensus international quant à la question de savoir si des sanctions devaient être prises contre le pays d'importation. Sur ce fondement, les diffusions ont été jugées non conformes à l'article 3 du Statut d'INTERPOL.

Cas n° 21 : Des diffusions ont été demandées pour deux personnes, gérants de sociétés de commerce international, recherchées pour violation de la législation sur les exportations et des sanctions visant le pays de destination. Les personnes concernées avaient exporté des biens à double usage sans les licences nationales requises. Un des deux utilisateurs finaux des biens faisait l'objet de sanctions secondaires dans le pays d'exportation pour activités nucléaires posant un risque de prolifération dans le pays de destination, ou pour développement d'armes chimiques, biologiques ou nucléaires ou de leurs vecteurs. L'utilisateur final entretenait des liens étroits avec le régime dans le pays de destination. De plus, il n'existait pas de consensus international sur les sanctions à mettre en œuvre contre le pays de destination. Par conséquent, il a été conclu que l'affaire concernait les relations bilatérales entre deux pays membres d'INTERPOL et, de ce fait, violait le principe de neutralité de l'Organisation prévu par l'article 3 de son Statut. Par conséquent, les diffusions ont été jugées non conformes à cet article.

Cas n° 22 : Une diffusion concernant une personne recherchée a été demandée pour une personne ayant exporté de manière illicite une technologie à double usage d'un pays vers un autre, en violation de la législation du pays d'exportation. La personne concernée avait également fait passer en contrebande du pétrole sous embargo depuis un autre pays vers le pays d'importation. Plusieurs autres pays ainsi qu'une organisation internationale et l'ONU avaient mis en place des sanctions contre le pays de départ du pétrole de contrebande. Le pays d'exportation avait également décrété des sanctions à l'encontre de ce pays, mais ces sanctions avaient été condamnées par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

L'enquête dans son ensemble et l'acte d'accusation semblaient liés à un conflit en cours dans un pays tiers, conflit dans lequel était impliqué le pays d'importation. Un communiqué de presse avait été publié séparément par le pays d'exportation dans lequel il était question de ce conflit. Des déclarations ont par ailleurs été faites dans lesquelles le pays d'exportation fait part de son intention de s'opposer aux actes d'agression commis par le pays d'importation dans le pays tiers.

Au regard du conflit entre le pays d'importation et le pays tiers et de l'implication du pays d'exportation, et compte tenu des déclarations faites par ce dernier à ce sujet, le principe de neutralité d'INTERPOL prévu à l'article 3 était mis en cause. De plus, l'absence de consensus international sur certaines des sanctions visant le pays de départ du pétrole de contrebande constitue un autre motif de non-conformité de la demande. Celle-ci a donc été jugée non conforme pour ces deux motifs.

3.8 Infractions électorales

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

Contexte

1. 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 hypothèses 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

2. **Hypothèse A :** 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.

3. **Hypothèse B :** 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.

4. 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.

5. 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

Hypothèse A

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 données 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 données 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).

Hypothèse B

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 données concernant une personne recherchée pour émigration illégale (par exemple, pour « sortie illicite du territoire ») ?

Contexte

1. 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

2. **Hypothèse A :** 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)¹, en ayant à l'esprit qu'il ne s'agit pas d'un droit absolu et qu'il peut être soumis à certaines restrictions. Dans cet esprit, il convient également de prêter attention aux demandes de traitement d'informations autres les notices rouges et les diffusions – par exemple, les notices jaunes et bleues – dans la mesure où elles pourraient entraîner la localisation de la personne et sa persécution.

3. **Hypothèse B :** 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 »).

4. **Hypothèse C :** 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.

¹ 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.

Exemples

Hypothèse A

Cas n° 1 : Notices rouges demandées par un BCN pour « passage illégal de la frontière ». Après examen des données transmises, il a été décidé : 1) de ne pas publier de notice rouge lorsque la seule infraction commise était le passage illégal de la frontière (hypothèse A) ; 2) de publier des notices rouges lorsque le passage illégal de la frontière était réalisé dans le but de commettre des infractions de droit commun telles que le trafic de drogues (hypothèse C).

Cas n° 2 : Notice jaune demandée par un BCN concernant un membre d'une équipe de sport nationale ayant disparu lors d'une manifestation sportive à l'étranger. Il a été précisé que la personne était recherchée uniquement pour « émigration illégale ». Après une demande d'informations complémentaires au BCN, il a été estimé que la personne ne risquait pas de persécutions politiques, et la notice jaune a été publiée.

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 ».

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 BCN 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 données 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 donnée 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.

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 internationale, il a été décidé de publier la notice.

3.10 Aspects militaires

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

Contexte

1. 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.
2. 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 de données comportant des éléments militaires :

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

Hypothèse E : Infractions internationales comportant des aspects militaires.

Pratique actuelle

3. **Hypothèse A (Infractions à caractère purement militaire) :** Conformément au droit international de l'extradition, l'Organisation a toujours considéré que le traitement de données 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 guerre¹. Exemples typiques de tels actes : la désertion et l'insoumission.
4. **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 données 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 données dans ses bases de données².

¹ Voir M. Cherif Bassiouni, *International Extradition: United States Law and Practice* (5^{ème} édition), p. 676.

² Comme dans toutes les procédures de traitement de données, toutefois, des doutes peuvent se faire jour quant à la conformité à d'autres règles de la publication et de l'enregistrement de ces données. 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).

5. **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 de données est généralement autorisé.

6. Une demande de publication de notice jaune concernant du personnel militaire constituerait un exemple de donnée 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) ?

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

8. **Hypothèse D (Actes commis au cours d'un conflit armé) :** Généralement, les données 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.

9. **Hypothèse E (Infractions internationales comportant des aspects militaires) :** Le rapport d'Assemblée générale AGN/63/RAP. N° 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 extradition³.

³ 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* (5^{ème} édition), p. 676.

- L'important développement du droit pénal international depuis 1994 (avec par exemple, la création de davantage de tribunaux internationaux), qui témoigne de la gravité reconnue 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 1994⁴.
- L'identité de la source des données⁵. 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 autre Bureau central national ou une autre entité internationale autorisée. Ce facteur est devenu particulièrement pertinent après l'adoption par l'Assemblée générale d'une procédure spéciale à mettre en œuvre pour les nouvelles demandes concernant des infractions internationales graves (résolution AG-2010-RES-10 sur la « coopération concernant les nouvelles demandes relatives à des affaires de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre »). Par conséquent, les cas entrant dans le cadre de l'hypothèse E doivent également être examinés compte tenu de cette procédure spéciale.

Exemples

Infraction à caractère purement militaire (hypothèse A)

Cas n° 1 : Un BCN 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 entrerait 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 BCN a donc été informé qu'il ne pouvait pas utiliser le canal d'INTERPOL pour obtenir des informations sur ces personnes.

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.

⁴ 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.

⁵ Voir article 34 (3) (c) du RTD, aux termes duquel l'identité de la source des données est l'un des aspects à prendre en compte aux fins de l'examen d'une affaire sous l'angle de l'article 3.

Cas n° 3 : Diffusion envoyée par un BCN 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 données n'ont pas été enregistrées dans les bases de données d'INTERPOL.

Cas n° 4 : Diffusion envoyée par un BCN 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 entraînait dans le champ d'application de l'article 3, et que les données 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 BCN La personne était recherchée pour « vol avec violence, vol d'armes et désertion ». Le mandat d'arrêt était délivré par une Cour martiale. Le BCN 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 entraînaient 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 BCN 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 données ont donc été enregistrées.

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

Un BCN 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 BCN 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 BCN a répondu que la personne effectuait son service militaire obligatoire mais que sa disparition n'était pas liée à un conflit armé ni à une opération militaire et que, si elle était retrouvée vivante, 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 BCN 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 données n'ont pas été enregistrées.

Cas n° 2 : Des diffusions ont été envoyées par un BCN au sujet de personnes recherchées pour meurtre, tentative de meurtre et destruction du bien d'autrui. Elles 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 données concernant deux de ces personnes 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 sur 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 BCN 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 des infractions internationales graves. En conséquence, les éléments politiques et militaires ont été jugés prédominants, et les données n'ont pas été enregistrées.

Infractions internationales perpétrées pendant un conflit armé (hypothèses D et E)

Diffusions envoyées par un BCN en vue de l'arrestation de personnes – des ressortissants d'un autre pays – pour homicide volontaire et crimes contre la communauté internationale qui auraient été commis pendant un conflit armé, alors qu'elles servaient dans l'armée. Pour ce qui est du premier chef d'accusation, on a estimé qu'en raison de son contexte – une attaque militaire conduite dans le cadre d'un conflit armé – l'infraction tombait manifestement sous le coup de l'article 3. Pour ce qui est du deuxième chef d'accusation, des précisions sur sa signification ayant été demandées et obtenues, il a été conclu que l'infraction relevait de la catégorie générale des crimes de guerre. Le principe général adopté en matière de crimes de guerre (résolution AG-2010-RES-10) – à savoir que lorsqu'une demande de coopération policière fondée sur des accusations de crimes de guerre est transmise par un pays membre et qu'elle concerne un ressortissant d'un autre pays membre, les informations correspondantes ne peuvent pas être enregistrées dans les bases de données d'INTERPOL si le deuxième pays membre s'oppose à la demande – a été appliqué. Compte tenu de l'opposition du deuxième pays membre, il a été conclu qu'aucune des données concernant les deux chefs d'accusation ne pouvait être enregistrée dans les bases de données d'INTERPOL.

Infractions internationales comportant des aspects militaires (hypothèse E)

Diffusion envoyée par un BCN 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 données ont été enregistrées dans les bases de données d'INTERPOL.

3.11 Éléments religieux/raciaux (Mise à jour : novembre 2024)

La question à se poser : Peut-on traiter des données qui comportent des éléments religieux ou raciaux ?

Contexte

1. 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 ». Cette interdiction a été inscrite pour la première fois dans le Statut en 1946, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale¹. L'exclusion du traitement par INTERPOL des infractions à caractère religieux ou racial répond à des principes fondamentaux du droit international relatif aux droits humains, notamment le droit à la liberté de religion² et l'interdiction de la discrimination raciale³. Cette position répond également au droit international de l'extradition⁴. 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 interdite, le recrutement ou la propagande à des fins religieuses, l'appartenance à un groupement racial⁵ ou encore l'appartenance à un groupement religieux interdit⁶.

2. L'existence d'éléments religieux ou raciaux n'entraîne toutefois pas automatiquement l'application de l'article 3 du Statut. En effet, 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 »⁷ 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 ou raciale⁸, et les États sont encouragés à ériger en infraction pénale les actes de ce type⁹.

3. En ce qui concerne le terme « racial », le rapport présenté à l'Assemblée générale en 1994 fait état d'une distinction entre les termes « race » et « groupe ethnique », renvoyant à la formulation adoptée par la Convention sur le génocide de 1948, laquelle opère une distinction implicite entre les groupes ethniques et les groupes raciaux en les considérant comme des groupes différents aux fins de la Convention.

¹ Voir le procès-verbal de la 15^{ème} session de l'Assemblée générale (Bruxelles (Belgique), 3 - 5 juin 1946, p. 4).

² Voir l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 2(a) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. 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).

³ Voir l'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).

⁴ Voir le Traité type d'extradition des Nations Unies, lequel prévoit, parmi les motifs obligatoires de refus d'extrader, les motifs suivants : « 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)).

⁵ Voir la résolution AGN/53/RES/7 (1984).

⁶ Voir le rapport adopté par la résolution AGN/63/RES/9 (1994).

⁷ Voir l'article 1(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).

⁸ Voir le chapitre 3.2 sur les infractions relatives à la liberté d'expression.

⁹ Voir par exemple l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965). Voir aussi l'article 20(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

4. Malgré cette apparente distinction opérée dans la Convention sur le génocide, une interprétation plus large du terme « discrimination raciale » est souhaitable aux fins de l'article 3 du Statut. À cet égard, la définition plus complète qui est donnée de ce terme dans la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale apparaît appropriée¹⁰. Cette définition mentionne en effet la discrimination fondée sur « l'origine nationale ou ethnique ».

5. À cet égard, il convient de noter que l'un des principaux buts des Nations Unies est de réaliser « la coopération internationale [...] en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de **race**, de sexe, de langue, ou de **religion** »¹¹. Le principe de non-discrimination et la liberté de religion sont si profondément ancrés en droit international, où ils sont consacrés par le droit international coutumier, qu'aucune dérogation n'y est permise, même lorsque l'état d'urgence est déclaré¹².

6. Par conséquent, l'interdiction faite à INTERPOL de toute activité ou intervention dans les questions ou affaires présentant un caractère religieux ou racial est liée à l'article 2 de son Statut, lequel impose à l'Organisation de mener ses activités dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme. En particulier, tout acte qui permettrait ou faciliterait l'introduction de poursuites contre une personne ou la punition d'une personne en raison de sa race, de sa religion ou de son origine nationale ou ethnique porterait atteinte au droit de toutes les personnes à une égale protection de la loi sans discrimination¹³ et contreviendrait à tous les principaux instruments en matière d'extradition, lesquels rendent obligatoire le refus des demandes d'extradition en pareil cas¹⁴, et serait donc contraire à l'article 2 du Statut.

7. L'universalité du principe de non-discrimination fondée sur la race se reflète dans l'interdiction faite aux représentants de la loi d'avoir recours au profilage racial, telle qu'énoncée par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CEDR) en vertu de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale¹⁵. Le CEDR définit le profilage racial comme la pratique consistant pour des policiers et d'autres représentants de la loi à se fonder, dans quelque mesure que ce soit, sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique pour soumettre des personnes à des investigations ou déterminer si elles se sont livrées à des activités délictueuses, et précise que la discrimination raciale recoupe souvent d'autres motifs, notamment la religion¹⁶. Ainsi, il est

¹⁰ Aux termes de l'article 1(1) de cette convention, « 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 des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social ou culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique ».

¹¹ Voir l'article 1(3) de la Charte des Nations Unies (caractères gras ajoutés).

¹² Voir l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹³ Voir l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹⁴ Voir la section 5 de la Loi type de l'ONUDC sur l'extradition (2004), l'article 13 du *London Scheme for Extradition within the Commonwealth* (2002), l'article 4(5) de la Convention interaméricaine sur l'extradition (1981), l'article 3(2) de la Convention européenne d'extradition et l'article 4(1,e) du Projet de traité type d'extradition de l'ASEAN (2018).

¹⁵ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale n° 36 (2020) sur la prévention et l'élimination du recours au profilage racial par les représentants de la loi, CERD/C/GC/36, adoptée par le Comité lors de sa 102^{ème} session (16 - 24 novembre 2020), par. 21.

¹⁶ CEDR, recommandation générale n° 36, *supra* note 15, par. 18.

probable qu'un traitement de données qui relève du profilage racial soit contraire à la fois à la réglementation d'INTERPOL (articles 2(1) et 3 du Statut) et aux législations nationales¹⁷.

8. Dans la pratique d'INTERPOL, la question de savoir s'il convenait d'appliquer les articles 2 et 3 en raison de l'existence d'éléments religieux ou raciaux s'est posée dans les cas de figure suivants¹⁸ :

Hypothèse A : Infractions purement religieuses ou raciales, telles que l'appartenance à une organisation religieuse interdite ou propos qui ne constituent pas un discours de haine ou d'autres propos pénalement répréhensibles¹⁹.

Hypothèse B : Existence d'éléments religieux ou raciaux dans l'infraction commise (par exemple, meurtre à motivation religieuse) ou dans le contexte plus général de l'affaire (par exemple, violation de l'interdiction des poursuites fondées sur la race ou la religion selon le droit international de l'extradition).

Hypothèse C : Existence d'éléments religieux ou raciaux dans le cadre du travail de police (par exemple, opérations de police contre des réseaux criminels identifiés par leurs caractéristiques religieuses ou raciales).

Pratique actuelle

9. **Hypothèse A :** Infractions purement religieuses ou raciales entrant dans le champ d'application des articles 2 et 3 du Statut ; dans ce cas, le traitement des données ne serait pas conforme à la réglementation d'INTERPOL.

10. **Hypothèse B :** Comme dans les affaires qui présentent des aspects politiques ou militaires, INTERPOL applique le critère de la prédominance dans les affaires qui comportent à la fois des éléments de droit commun et des éléments religieux ou raciaux, en prenant en compte les éléments pertinents visés à l'article 34(3) du RTD, notamment la gravité de l'infraction et la question de savoir « s'il s'agit d'actions graves portant atteinte à la liberté ou à la vie des personnes ou aux biens »²⁰.

11. **Hypothèse C :** Les données à caractère personnel révélant l'origine raciale ou ethnique sont considérées comme « particulièrement sensibles »²¹. Ces données ne peuvent être traitées par le canal d'INTERPOL que si : 1) elles sont pertinentes et présentent une valeur criminalistique particulièrement importante pour la poursuite des buts de l'Organisation et des finalités du traitement ; 2) elles sont décrites sous une forme objective et ne comportent aucun jugement ou commentaire discriminatoire²².

¹⁷ Voir, à cet égard, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) 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*, par. 58). L'utilisation de motifs tels que l'origine ethnique ou nationale peut toutefois être justifiée par des « considérations très fortes » (CEDH, 16 septembre 1996, *Gaygusuz c. Autriche*, par. 42), comme la poursuite d'un but légitime primant sur la discrimination.

¹⁸ Il est à noter que certaines affaires peuvent soulever des questions relevant de deux hypothèses. Par exemple, une notice rouge peut être demandée à l'encontre d'une personne accusée de discours haineux (hypothèse A) et son signalement peut comporter des éléments d'identification (tatouages, par exemple) exclusivement associés à certains groupes ethniques.

¹⁹ Voir le chapitre 3.2 sur les infractions relatives à la liberté d'expression.

²⁰ Voir la résolution AGN/53/RES/7 (1984).

²¹ Voir l'article 1(18) du RTD.

²² Voir l'article 42 du RTD.

12. Par conséquent, les affaires relevant de cette catégorie requièrent une analyse d'afin d'évaluer en particulier la nécessité et la proportionnalité de ce traitement, ainsi que les mesures prises pour s'assurer du respect des obligations d'objectivité et de non-discrimination. Il convient également de prêter attention à la terminologie utilisée.

Exemples

Hypothèse A : Infractions purement religieuses ou raciales

Cas n° 1 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne recherchée pour un certain nombre d'infractions, notamment pour « 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 était plutôt une organisation religieuse, et les faits reprochés 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 par conséquent pas été publiée.

Cas n° 2 : Un BCN a demandé une notice rouge concernant un ressortissant de son pays qui était recherché pour « provocation du public à la haine ou à l'hostilité », « dénigrement public d'une partie de la population pour des raisons de classe sociale, de religion, de secte, de sexe ou de différences religieuses » et « dénigrement public des valeurs religieuses d'une partie de la population ». Selon l'exposé des faits, l'intéressé avait publié des vidéos sur les réseaux sociaux dans lesquelles il arrache des pages du Coran et tient des propos offensants contre le prophète Mahomet et l'Islam. Il a été conclu que les infractions présumées avaient été commises dans une intention anti-religieuse, et par conséquent que l'aspect religieux l'emportait sur les éléments de droit commun. De plus, les accusations portées et les faits sous-jacents soulevaient des questions quant au respect de la liberté d'expression dans la mesure où les insultes proférées ne constituaient pas un discours de haine ou une incitation à la violence. Par ailleurs, il n'y avait pas de lien étroit apparent entre les actes présumés et le risque que s'ensuivent des violences contre les musulmans. La demande a donc été rejetée sur le fondement de l'article 2 (liberté d'expression) et de l'article 3 (caractère religieux de l'affaire).

Cas n° 3 : Un BCN a demandé une notice rouge concernant un ressortissant du pays source des données recherché en vue d'être poursuivi pour « attaque et insultes publiques contre des convictions religieuses ». La personne concernée était recherchée pour avoir insulté le Coran, pour y avoir mis le feu et pour avoir publié les vidéos de ces actes sur les réseaux sociaux. Ces actes ont été commis dans un pays différent du pays source des données, dans lequel vivait l'intéressé. Au regard de l'ensemble des informations disponibles, même si le fait de brûler le Coran, ou un autre livre sacré, peut être considéré comme un acte offensant et irrespectueux, aucun élément n'a été relevé pouvant amener à penser que les actes commis par l'intéressé visaient à inciter à la haine et à la violence contre les musulmans. Ces actes relèvent de l'expression d'une opinion religieuse, laquelle est protégée par le droit à la liberté d'expression. La demande a été jugée contraire aux articles 2(1) et 3 du Statut d'INTERPOL et a donc été rejetée.

Cas n° 4 : Une diffusion a été transmise au sujet d'une personne recherchée en vue d'être poursuivie pour « organisation d'une communauté extrémiste ». La personne concernée était disciple et membre des Témoins de Jéhovah, organisation considérée comme extrémiste dans le pays A. L'intéressé était responsable d'une division de l'organisation. Avec ses complices, il recueillait des fonds et des dons pour les besoins de l'organisation, organisait les réunions de ses membres, recevait et conservait la littérature de l'organisation en sa possession, et faisait la promotion de celle-ci. Les activités de l'intéressé rapportées dans cette affaire visaient à servir des intérêts religieux. Par conséquent, la demande a été jugée non conforme aux articles 2(1) et 3 du Statut d'INTERPOL.

Hypothèse B : Existence d'éléments religieux ou raciaux dans l'infraction commise

Demandes conformes

Cas n° 5 : Une diffusion a été transmise par un BCN 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 données ont de ce fait été enregistrées.

Cas n° 6 : Des notices rouges ont été demandées par un BCN. Les intéressés étaient notamment accusés de meurtre commis pour des motifs religieux. Il a été conclu que le meurtre de personnes au seul motif qu'elles souscrivaient 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 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 [...] ». En conséquence, les notices rouges ont été publiées.

Cas n° 7 : Une notice rouge a été demandée concernant une personne recherchée en vue d'être poursuivie pour « association de malfaiteurs, homicide volontaire ne constituant pas un meurtre, provocation d'une explosion susceptible de nuire aux personnes ou aux biens ou fabrication ou détention d'explosifs dans l'intention de nuire aux personnes ou aux biens, et fabrication ou possession d'explosifs dans des circonstances suspectes ». Il ressortait des faits que l'intéressé avait, de concert avec des complices, préparé un attentat-suicide à la bombe contre une autre personne et qu'une des bombes avait explosé, tuant un de ses complices. L'opération avait été motivée par l'ambition de l'intéressé de devenir le chef de la secte. De plus, selon les informations dont disposait le Secrétariat général, la secte en question était une émanation de la religion sikhe et elle n'avait pas de lien avec le mouvement séparatiste régional. Même si l'affaire comportait des éléments religieux (rivalité à la tête d'une entité religieuse), les éléments de droit commun, d'une certaine gravité, étaient prédominants, notamment les infractions, l'entente en vue de commettre un meurtre et la fabrication ou possession d'explosifs. La demande a donc été jugée conforme.

Cas n° 8 : Deux notices rouges ont été demandées concernant deux membres importants d'une Église d'un pays tiers, qui étaient recherchés pour escroquerie, appartenance à une organisation criminelle et blanchiment d'argent. Les personnes concernées étaient accusées d'avoir utilisé les structures de cette Église pour commettre ces infractions. Ces demandes s'inscrivaient dans le cadre d'une opération policière plus large, au niveau national et régional. D'autres notices et diffusions avaient déjà été publiées et transmises à l'encontre de membres de l'organisation criminelle en question. Compte tenu du contexte général (existence d'une opération policière régionale), de la nature des infractions (qui étaient de graves infractions de droit commun) et du statut des personnes concernées (qui n'avaient aucune influence ni aucun poids dans la vie publique), les demandes ont été jugées conformes à l'article 3 du Statut.

Demandes non conformes

Cas n° 9 : Un BCN a demandé une notice bleue à l'encontre d'une personne recherchée pour avoir fourni des fonds en vue de financer le terrorisme. La personne en question avait précédemment été accusée d'infractions relevant de la législation interdisant la conversion forcée. Le BCN a expliqué qu'elle avait financé un groupe terroriste qui avait diffusé des messages, de la littérature et des documents audio et vidéo incitant à causer des troubles et des violences intracommunautaires. Les membres de ce groupe avaient été accusés, entre autres infractions, d'outrage religieux et de conversion forcée à une autre religion. Leurs activités avaient conduit à de nombreuses manifestations dans différentes parties du pays. Le BCN n'a pas fourni d'informations sur l'identité de ce groupe terroriste ni sur le contenu des messages, de la littérature et des documents audio et vidéo qu'il avait diffusés. Le Secrétariat général a estimé que la notice était contraire à l'article 3 du Statut d'INTERPOL, selon lequel « toute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère [...] religieux [...] est rigoureusement interdite à l'Organisation ». En conséquence, la demande a été rejetée.

Cas n° 10 : Une notice rouge publiée à la demande du pays source des données concernant l'un de ses ressortissants recherché pour incitation à l'hostilité et appel public au terrorisme a été examinée au regard d'informations portées à l'attention du Secrétariat général selon lesquelles les poursuites engagées à l'encontre de cette personne étaient liées à ses études et à son discours religieux. Il a été conclu que la notice publiée n'était plus conforme aux articles 2 et 3, et elle a donc été supprimée.

Cas n° 11 : La publication d'une notice rouge a été demandée à l'encontre d'une personne recherchée pour avoir organisé des activités terroristes dans le cadre d'une organisation considérée, au niveau national, comme religieuse. À la suite d'un échange de correspondance avec le BCN à l'origine de la demande au sujet de l'organisation en question, dont il a été établi qu'elle n'avait aucun lien avec le terrorisme, il a été conclu que la demande était fondée uniquement sur le fait que l'intéressé était membre d'une communauté religieuse. Par conséquent, la demande a été rejetée au regard de l'article 3 du Statut, au motif d'une infraction purement religieuse.

Cas n° 12 : Une demande de notice rouge a été transmise concernant le responsable d'une ONG religieuse locale qui était recherché en vue d'être poursuivi pour meurtre. La personne en question avait tenu des propos haineux juste après un attentat à la bombe visant une église et avait ainsi incité la foule à tuer deux personnes. Toutefois, aucun élément ne laissait croire que les actes de l'intéressé avaient contribué à l'exécution extrajudiciaire de ces deux personnes. Au regard de cette absence d'éléments, du statut de l'intéressé et du contexte général de l'affaire, marqué par les tensions entre deux communautés religieuses dans le pays demandeur, il a été conclu que la demande relevait de l'article 3 du Statut. En conséquence, la demande a été rejetée.

Cas n° 13 : Une diffusion a été transmise au sujet d'une personne recherchée pour avoir organisé et financé les activités d'une organisation extrémiste en lien avec son appartenance à une communauté religieuse. Le fait que cette dernière soit considérée comme une organisation terroriste dans le pays à l'origine de la demande était critiqué par plusieurs pays et associations de défense des droits humains, qui y voyaient une discrimination religieuse. À cela s'ajoutaient le fait que l'extradition de l'intéressé avait été refusée par un pays membre tiers pour non-respect de l'exigence de double incrimination, ainsi que le statut de demandeur d'asile dont jouissait la personne dans ce pays. En dépit du caractère de droit commun de l'infraction et au regard à la fois du statut de l'intéressé (qui était membre actif d'une communauté religieuse et demandeur d'asile), du contexte général de l'affaire (qualification de l'organisation d'extrémiste dans le pays demandeur) et de la position d'un autre BCN, il a été conclu que les éléments religieux l'emportaient sur les éléments de droit commun. Les données ont donc été effacées, conformément à l'article 3 du Statut.

Cas n° 14 : Une personne visée par une diffusion était accusée d'avoir participé aux activités d'une organisation religieuse extrémiste et d'avoir appelé, en qualité de chef de celle-ci, les disciples de l'organisation à rejeter l'autorité de l'État et à refuser les soins médicaux, y compris en cas d'urgence. Dans la mesure où l'organisation en question n'était pas reconnue au niveau international comme une organisation extrémiste et où les activités décrites ne constituaient pas une participation concrète et effective aux activités criminelles présumées de ladite organisation, la diffusion a été refusée sur le fondement des articles 2 (liberté de religion) et 3 (affaire présentant un caractère religieux) du Statut.

Cas n° 15 : Le Secrétariat général a examiné des notices publiées au sujet de personnes recherchées afin de purger des peines pour complicité de falsification et d'usage de documents officiels (passeports et certificats de mariage). À cette occasion, il a été constaté que la falsification de ces documents visait à faciliter un mariage interconfessionnel entre deux des personnes recherchées. Les mariages interconfessionnels étaient interdits dans le pays à l'origine de la demande. Compte tenu du statut des personnes concernées (un couple interconfessionnel et les témoins à leur mariage) et du contexte général de l'affaire (interdiction des mariages interconfessionnels dans le pays à l'origine de la demande), il a été conclu que les éléments religieux de l'infraction l'emportaient sur les éléments de droit commun et qu'il y avait donc violation de l'article 3 du Statut. De plus, il a été conclu que la demande soulevait des questions au regard de l'article 2 du Statut dans la mesure où l'article 16 de la Déclaration universelle des droits de l'homme garantit le droit de se marier et de fonder une famille. Par conséquent, les données ont été effacées.

Hypothèse C : Existence d'éléments religieux ou raciaux dans le cadre du travail de police

Cas n° 16 : Un BCN a transmis une étude dans le but d'« examiner les activités illicites des Tsiganes du point de vue européen », suggérant qu'un séminaire soit organisé sur ce sujet. Il a été conclu qu'une telle réunion pouvait avoir lieu, mais il a été recommandé de remplacer le terme « Tsiganes » par une expression neutre telle que « gens du voyage » ou « itinérants »²³. 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° 17 : Un BCN souhaitait 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 ces deux termes étaient contraires à l'article 3 du Statut dans la mesure où une catégorie de suspects ne peut être identifiée par l'association d'une caractéristique raciale et d'une caractéristique religieuse²⁴. Il a donc été suggéré que les intéressés soient identifiés par leur appartenance à une organisation terroriste donnée.

²³ 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.

²⁴ Cette position semble correspondre à 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'était résolument opposée à toute tentative d'établir un lien entre l'appartenance ethnique et certaines formes de criminalité, ce qui serait assimilable à de la stigmatisation.

Cas n° 18 : Les données transmises par un BCN au sujet de membres d'une organisation terroriste liée au MJIM (« Mouvement de la jeunesse islamique marocaine ») ayant été arrêtés ont été enregistrées dans les bases de données d'INTERPOL. Il a été conclu que si l'article 3 du Statut 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 le nom complet d'une organisation terroriste indépendamment de toute référence religieuse.

Cas n° 19 : 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 du Statut. Il a été conclu que ce terme n'était pas, ici, contraire à l'article 3 dans la mesure où ces formulaires ont été adoptés par l'Assemblée générale dans le but d'identifier les victimes de catastrophes et de faciliter la recherche des personnes disparues.

Cas n° 20 : Un BCN a transmis un message à INTERPOL demandant si les statistiques de l'Organisation précisaient « la part que représente la communauté tsigane dans la commission d'infractions ou le nombre ou volume de malfaiteurs d'origine tsigane ayant commis des infractions ». L'Organisation lui a répondu que le terme « tsigane » ne devait pas être utilisé et a suggéré d'employer un terme générique sans connotation ethnique comme « personnes nomades » ou « itinérantes » afin d'éviter toute confusion et de garantir aux autres BCN que ces informations ne seraient utilisées qu'à des fins d'identification ou afin de mener une étude sur la criminalité. Il a été conclu qu'il n'était pas possible de demander des informations sur ces personnes simplement en raison de leur appartenance à un groupe ethnique donné, car cela serait contraire à l'article 3 du Statut.

Cas n° 21 : Un BCN a transmis une demande de notice noire afin d'identifier un cadavre. Dans cette notice, le corps était décrit comme étant « de race noire ». Le BCN a été informé du fait que ce terme ne devait pas être utilisé, et ce dernier a été remplacé par la mention « d'origine africaine ».

3.12 Chefs d'accusation distincts

La question à se poser : Peut-on traiter des données 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

1. 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

2. **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 données relatives aux infractions de droit commun peuvent être enregistrées. Les BCN concernés (c'est-à-dire la source des données et les destinataires de la diffusion) doivent être informés de cette décision, et une mention doit la signaler dans la base de données.

3. **Hypothèse B :** Après avoir conclu que les chefs d'accusation sont relatifs à des ensembles de faits distincts, les données peuvent être traitées sur la base du mandat d'arrêt délivré pour les deux types d'infractions en indiquant que seules les données 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 BCN concernés doivent être informés et une mention doit être ajoutée dans la base de données.

4. **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 données relatives à la deuxième infraction pouvaient être enregistrées, et la mention suivante a été ajoutée dans la base de données : « Les données 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 BCN 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 BCN 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 données 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 données relatives à l'infraction d'« émigration illégale » n'ont pas été enregistrées a été ajoutée à la notice.

3.13 Correspondance entre les chefs d'accusation et les faits présentés à l'appui

1. L'Organisation constate dans la pratique que 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 3¹. Par conséquent, chaque affaire requiert un examen fondé sur les faits communiqués.
2. Il est dès lors essentiel de vérifier : premièrement, que les faits concernés correspondent aux chefs d'accusations dans le cas particulier et, deuxièmement, que les faits lient la personne concernée aux accusations. Par exemple, donner des informations d'ordre général sur l'infraction et indiquer que la personne « était impliquée dans cette infraction » ne suffit pas. Il faut au contraire décrire les activités de la personne en rapport avec l'infraction commise, ainsi que le rôle qu'elle y a joué. De même, dans le cas des demandes de notices ou des diffusions concernant plusieurs personnes impliquées dans une même activité criminelle, chaque demande de notice ou diffusion doit comporter un résumé de l'infraction, suivi d'une description concise du rôle joué par la personne faisant l'objet de la notice ou de la diffusion en question².
3. Bien que cette évaluation ne soit pas l'apanage des examens liés à l'article 3, mais plutôt un prérequis pour s'assurer de la qualité des données traitées par le canal d'INTERPOL, elle est particulièrement importante pour établir le principe de la prédominance et, éventuellement, trancher d'autres questions connexes (par exemple, en ce qui concerne les chefs d'accusation distincts). Si l'examen soulève des questions concernant le lien entre les faits et les chefs d'accusation, la source des données sera invitée à fournir des éclaircissements.

Exemples

Cas n° 1 : Une diffusion a été transmise par un BCN concernant une personne pour appartenance à une organisation criminelle et meurtre d'un policier. Toutefois, l'exposé des faits indiquait que la personne avait diffusé des tracts « *incitant à la perturbation de l'ordre public* » et appelant « *un changement de système constitutionnel* ». Ces éléments ayant été jugés de nature politique et n'étant pas reflétés dans les chefs d'accusation, le BCN a été invité à renvoyer la diffusion en retirant la référence aux allégations politiques.

Cas n° 2 : Peu après la destitution du Président d'un pays, le BCN de ce pays a envoyé une série de diffusions le concernant ainsi que sa proche famille pour des infractions liées à des actes de corruption. L'exposé des faits était identique dans toutes les diffusions. Le BCN a par conséquent été invité à fournir des informations complémentaires sur le rôle de chaque personne dans les activités illicites considérées.

Cas n° 3 : Des demandes de notices rouges envoyées par un BCN à l'encontre de quatre personnes accusées de terrorisme et d'être liées à des attentats terroristes perpétrés contre des cibles diplomatiques dans différents pays. Les demandes expliquaient le contexte de l'infraction mais ne donnaient pas d'informations concernant la participation directe des personnes à l'infraction. Le BCN a donc été invité à fournir des informations complémentaires permettant d'établir la participation des personnes à des attentats terroristes ou leur implication dans ceux-ci, et de relier les faits aux chefs d'accusation. Une fois ces éléments fournis par le BCN, les notices rouges ont été publiées.

- - - - -

¹ 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 ».

² Voir à cet égard l'IPCQ envoyé par le Secrétariat général le 5 avril 2012 (Réf : LA/36653-119/5.2/YGO/lb/vp concernant « Notices rouges et diffusions : importance de fournir des faits permettant d'établir un lien entre la personne recherchée et les chefs d'accusation à son encontre ».

**PRINCIPALES RÈGLES APPLICABLES À L'ÉVALUATION DES DONNÉES
TRAITÉES DANS LE SYSTÈME D'INFORMATION D'INTERPOL
AU REGARD DES ARTICLES 2 ET 3 DU STATUT**

Statut

Article 2

[INTERPOL] a pour buts :

- 1) 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 ;
- 2) 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 des données (RTD)

Article 1 : Définitions

- 1) Infractions de droit commun : toute infraction pénale, à l'exception de celles qui entrent dans le champ d'application de l'article 3 du Statut et de celles pour lesquelles un régime spécifique a été défini par l'Assemblée générale.

Article 2 : But

Le présent Règlement vise à garantir l'efficacité et la qualité de la coopération internationale entre autorités de police criminelle par le canal d'INTERPOL dans le respect des droits fondamentaux des personnes au sujet desquelles s'exerce cette coopération, conformément à l'article 2 du Statut de l'Organisation et à la Déclaration universelle des droits de l'homme auquel ledit article renvoie.

Article 5 : Respect des principes de gouvernance et responsabilités associées au traitement des données

- 1) La coopération policière internationale par le canal INTERPOL s'effectue dans le cadre des règles générales régissant le fonctionnement de l'Organisation, notamment de son Statut.
- 2) Le traitement de données dans le Système d'information d'INTERPOL s'effectue, en particulier, conformément aux articles 2, 3, 26, 31, 32, 36 et 41 du Statut de l'Organisation.

Article 11 : Licéité

- 1) Le traitement des données dans le Système d'information d'INTERPOL doit être autorisé au regard du droit applicable au Bureau central national, à l'entité nationale et à l'entité internationale et respecter les droits fondamentaux des personnes au sujet desquelles s'exerce la coopération, conformément à l'article 2 du Statut de l'Organisation et à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme auquel ledit article renvoie.

Article 34 : Respect du Statut de l'Organisation

- 1) Conformément à l'article 5 du présent Règlement, avant tout enregistrement de données dans une base de données de police, le Bureau central national, l'entité nationale ou l'entité internationale s'assure de leur conformité à l'article 2 du Statut de l'Organisation, en particulier qu'il ou elle est autorisé(e) à les enregistrer au regard des lois nationales et des conventions internationales qui lui sont applicables ainsi que des droits fondamentaux des personnes conformément à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme auquel ledit article renvoie.
- 2) Conformément à l'article 5 du présent Règlement, avant tout enregistrement de données dans une base de données de police, le Bureau central national, l'entité nationale ou l'entité internationale s'assure de leur conformité à l'article 3 du Statut de l'Organisation.
- 3) Pour déterminer la conformité de données à l'article 3 du Statut de l'Organisation, tous les éléments pertinents sont examinés, notamment :
 - a) la nature de l'infraction, à savoir les chefs d'accusation et les faits concernés ;
 - b) le statut des personnes ;
 - c) l'identité de la source des données ;
 - d) la position exprimée par un autre Bureau central national ou une autre entité internationale ;
 - e) les obligations de droit international ;
 - f) les implications au regard de la neutralité de l'Organisation ;
 - g) le contexte général de l'affaire.
- 4) Le Secrétariat général pourra élaborer et mettre à la disposition des Bureaux centraux nationaux, des entités nationales et des entités internationales des recueils de pratiques, notamment sur l'application des articles 2 et 3 du Statut de l'Organisation, à la lumière des directives émanant de l'Assemblée générale et des évolutions du droit international.

Article 76 : Demande de publication de notice

- 2) Avant de demander la publication d'une notice, le Bureau central national ou l'entité internationale s'assure :

[...]

- d) de la conformité de sa demande à la réglementation d'INTERPOL, en particulier aux articles 2(1) et 3 du Statut, ainsi qu'aux obligations qui s'imposent à lui ou à elle au regard du droit international.

Article 86 : Examen juridique par le Secrétariat général

Le Secrétariat général procède à un examen juridique de toutes les demandes de notices rouges préalablement à leur publication, afin de s'assurer de leur conformité au Statut et à la réglementation d'INTERPOL et, en particulier, aux articles 2 et 3 du Statut.

Article 99 : Transmission des diffusions

2) Avant de transmettre une diffusion, le Bureau central national ou l'entité internationale s'assure :

[...]

- d) de la conformité de sa diffusion à la réglementation d'INTERPOL, en particulier aux articles 2(1) et 3 du Statut, ainsi qu'aux obligations qui s'imposent à lui ou à elle au regard du droit international.



INTERPOL

OIPC - INTERPOL
Secrétariat Général,
200 quai Charles de Gaulle
69006 Lyon, France
Tel: +33 4 72 44 70 00
Fax: +33 4 72 44 71 63

WWW.INTERPOL.INT