



Doc. 14277
29 mars 2017

Détournement du système d'Interpol: nécessité de garanties légales plus strictes

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Bernd FABRITIUS, Allemagne, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme souligne l'importance d'Interpol en tant qu'instrument efficace de coopération internationale dans la lutte contre la criminalité transnationale, et notamment contre le terrorisme. Son Statut impose à Interpol d'agir dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme et lui interdit toute intervention ou activité à caractère politique, militaire, religieux ou raciste. Mais ces dernières années, le système de notices rouges d'Interpol a été abusivement détourné par certains Etats membres pour persécuter des opposants politiques à l'étranger.

Les personnes visées ne peuvent contester avec succès les notices rouges devant aucune juridiction nationale ou internationale. Cette immunité de juridiction peut uniquement se justifier dans la mesure où un mécanisme de recours interne offre un recours effectif au sens des normes applicables en matière de droits de l'homme. Il a été reproché à la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol de ne pas être en mesure de traiter le nombre important et croissant et de plus en plus complexe des plaintes.

La commission se félicite des réformes récemment adoptées, car ces mesures vont toutes dans le bon sens, et souligne l'importance de leur mise en œuvre dans la pratique. Interpol est invité, en particulier, à accroître les ressources consacrées à la vérification des notices rouges et à privilégier la vérification des notices qui émanent de bureaux centraux nationaux ayant détourné ce système par le passé.

1. Renvoi en commission: [Doc. 13566](#), Renvoi 4074 du 3 octobre 2014.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Bernd Fabritius, rapporteur	6
1. Remarque préalable	6
2. Le système des notices internationales d'Interpol	6
2.1. Le traitement des notices internationales et des diffusions	7
2.2. Niveaux de contrôle	7
3. La Commission de contrôle des fichiers: l'instance de recours d'Interpol	8
3.1. Origine et composition	8
3.2. Fonctions de contrôle	9
4. Les normes de droit substantiel: les articles 2 et 3 du Statut d'Interpol et sa politique à l'égard des réfugiés	12
5. Allégations de détournement du système Interpol	14
6. Les faiblesses du système actuel et les moyens envisageables d'y remédier: application du «principe de la responsabilité causale»	17
7. Conclusion	19

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire souligne l'importance de l'instrument efficace de coopération internationale dans la lutte contre la criminalité transnationale, et notamment contre le terrorisme, que représente Interpol.
2. Interpol repose sur l'entraide des services répressifs nationaux et devrait fonctionner dans une parfaite neutralité et dans le respect des droits de l'homme des suspects.
3. Le système des notices internationales permet à la police des pays membres de partager des informations essentielles en matière pénale. Les services de police peuvent les utiliser pour alerter les services répressifs d'autres pays de risques éventuels ou pour demander leur assistance afin d'élucider des affaires criminelles. Les «notices rouges», en particulier, servent à demander la localisation et l'arrestation d'une personne recherchée par une juridiction nationale ou un tribunal international, en vue d'obtenir son extradition. Le nombre de notices rouges a considérablement augmenté ces 10 dernières années.
4. L'article 2 de son Statut impose à Interpol d'agir dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 3 lui interdit rigoureusement toute intervention ou activité à caractère politique, militaire, religieux ou raciste. Mais ces dernières années, dans un certain nombre de cas, Interpol et son système de notices rouges ont été abusivement détournés par certains États membres à des fins politiques en vue de réprimer la liberté d'expression ou de persécuter des opposants politiques à l'étranger.
5. Les notices rouges ont de graves effets préjudiciables sur les droits de l'homme des personnes visées, y compris les droits à la liberté et à la sûreté et le droit à un procès équitable. Il importe par conséquent que les notices rouges soient demandées par un Bureau central national (BCN) et diffusées par Interpol uniquement lorsqu'il existe de sérieuses raisons de soupçonner la personne visée. Ces motifs devraient être vérifiés selon une procédure conçue pour minimiser la possibilité de détournements abusifs, sans entraver la coopération policière internationale dans l'immense majorité des situations légitimes.
6. Les personnes visées ne peuvent contester avec succès les notices rouges devant aucune juridiction nationale ou internationale. Cette immunité de juridiction peut uniquement se justifier dans la mesure où un mécanisme de recours interne offre un recours effectif au sens des normes applicables en matière de droits de l'homme. À cet égard, il a été reproché à la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol (CCF) de ne pas être en mesure de traiter le nombre important et croissant et de plus en plus complexe des plaintes.
7. L'Assemblée constate qu'Interpol a réagi à ces critiques en engageant un dialogue, y compris avec la société civile. Le Groupe de travail sur la réforme des mécanismes de traitement de l'information d'Interpol a présenté un certain nombre de propositions de réforme, qui ont été adoptées lors de l'Assemblée générale d'Interpol à Bali (Indonésie) en novembre 2016. Parmi les améliorations récentes, y compris celles qui ont été décidées à Bali, figurent:
 - 7.1. le renforcement supplémentaire de la procédure de vérification interne d'Interpol préalable à la publication des notices rouges, par la mise en place d'une équipe spéciale composée de juristes, de policiers et d'analystes;
 - 7.2. la nomination d'un Agent de protection des données au sein du Secrétariat général d'Interpol;
 - 7.3. le renforcement de la CCF, dont le nouveau Statut entrera en vigueur en mars 2017, réalisé notamment en séparant ses fonctions consultatives et ses fonctions de recours, en augmentant à cinq le nombre des membres de la chambre chargée des recours, en définissant un calendrier de travail clair, en conférant à ses conclusions un caractère contraignant pour Interpol et en accroissant les ressources mises à sa disposition.
8. L'Assemblée se félicite de ces réformes, car ces mesures vont toutes dans le bon sens. Elle souligne l'importance de leur mise en œuvre dans la pratique et appelle Interpol à poursuivre l'amélioration de sa procédure de notice rouge, afin de prévenir et de réparer plus efficacement ses détournements abusifs, notamment:
 - 8.1. en intensifiant encore les vérifications préventives effectuées avant la diffusion des notices rouges, en particulier:
 - 8.1.1. en renforçant les capacités de l'équipe spéciale d'Interpol chargée de ces vérifications, grâce à l'augmentation des ressources mises à sa disposition;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 7 mars 2017.

- 8.1.2. en veillant à ce que les informations relatives aux affaires pertinentes mises à disposition par les organes intergouvernementaux internationaux ou régionaux de protection des droits de l'homme (notamment le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et les organes compétents du Conseil de l'Europe) et, le cas échéant, par les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme soient dûment prises en compte;
- 8.1.3. en publiant des interprétations suffisamment détaillées et faisant autorité («recueils de pratiques») des articles 2 et 3 du Statut et de la politique d'Interpol à l'égard des réfugiés et du droit d'asile;
- 8.1.4. en réexaminant périodiquement les notices rouges pour veiller à ce qu'elles soient supprimées lorsqu'elles n'ont pas donné lieu à une réponse favorable aux demandes d'extradition dans un délai raisonnable;
- 8.1.5. en examinant avec une attention particulière les demandes répétées de notices rouges qui émanent du même BCN et visent la même personne, lorsque des demandes antérieures ont été soit rejetées par Interpol soit supprimées sur décision de la CCF;
- 8.2. en renforçant le mécanisme de recours de la CCF:
 - 8.2.1. en établissant son indépendance complète vis-à-vis d'Interpol, notamment en continuant à veiller à ce que les agents qui procèdent aux vérifications préventives ne participent pas à l'appréciation des plaintes déposées contre les notices rouges qui ont satisfait à ces contrôles;
 - 8.2.2. en renforçant ses capacités, notamment en mettant à sa disposition un personnel suffisant et qualifié dans les domaines des droits de l'homme, du droit pénal et de la procédure pénale;
 - 8.2.3. en veillant à ce que la CCF respecte les normes procédurales minimales, en particulier en permettant aux personnes visées et à leurs avocats d'être informés des motifs de la demande de notice rouge invoqués par le BCN auteur de la demande et de formuler des observations à leur sujet;
 - 8.2.4. en veillant à ce que la CCF réagisse aux recours déposés et statue à leur sujet dans un délai raisonnable, compte tenu de la gravité des conséquences d'une notice rouge pour la personne qui en fait l'objet;
 - 8.2.5. en veillant à ce que la CCF publie ses décisions, sous réserve de l'accord des requérants; ces décisions doivent être suffisamment motivées pour contribuer à l'élaboration d'une jurisprudence cohérente et prévisible;
- 8.3. en traitant de manière appropriée avec les BCN qui ont demandé à plusieurs reprises la publication de notices rouges abusives, en particulier:
 - 8.3.1. en conservant des statistiques sur les notices rouges supprimées en amont par le mécanisme préventif d'Interpol et en aval à l'occasion de leur contestation aboutie devant la CCF;
 - 8.3.2. en soumettant les demandes de notices rouges qui émanent de BCN auteurs d'un grand nombre de demandes abusives à un examen préalable plus intensif;
 - 8.3.3. en donnant également priorité à l'examen a posteriori, par la CCF, des plaintes déposées contre les notices rouges demandées par les BCN auteurs d'un grand nombre de demandes abusives;
 - 8.3.4. en mettant à la charge des BCN auteurs d'un grand nombre de demandes abusives les coûts budgétaires supplémentaires occasionnés par l'examen plus intensif qu'elles exigent, à la fois au préalable et a posteriori;
- 8.4. en mettant en place un fonds d'indemnisation des victimes de notices rouges abusives ou injustifiées, financé par les États membres à proportion du nombre de notices rouges injustifiées demandées par leur BCN.

9. L'Assemblée appelle tous les États membres du Conseil de l'Europe:
 - 9.1. à donner le bon exemple, en veillant à ce que les demandes de notices rouges de leur propre BCN précisent clairement la personne visée, l'infraction présumée et les éléments de preuve qui établissent un lien entre la personne visée et le crime prétendu;
 - 9.2. à communiquer rapidement à Interpol les informations pertinentes sur les personnes visées par les notices rouges (par exemple l'octroi de l'asile politique et les décisions de justice qui rejettent les demandes d'extradition);
 - 9.3. à s'abstenir de procéder à des arrestations sur la base de notices rouges lorsqu'ils ont de sérieux motifs d'inquiétude qui laissent penser que la notice en question puisse être abusive;
 - 9.4. à user de leur influence au sein d'Interpol pour veiller à la mise en œuvre des réformes nécessaires, afin qu'Interpol respecte les droits de l'homme et l'État de droit, tout en demeurant un outil efficace d'une coopération policière internationale légitime.

B. Exposé des motifs, par M. Bernd Fabritius, rapporteur

1. Remarque préalable

1. L'internationalisation de la criminalité, et notamment de la grande criminalité, qui accompagne la mondialisation et le développement de la mobilité en général rend la coopération internationale entre les services de répression essentielle pour s'assurer que des suspects ne puissent échapper aux poursuites ou à l'exécution de leur peine en se cachant à l'étranger.

2. L'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) a pour but principal de contribuer à la lutte contre la criminalité internationale. L'arrestation de personnes en fuite en vue de leur extradition vers le pays où elles sont recherchées, afin qu'elles y soient poursuivies ou qu'elles y purgent leur peine, peut contribuer de façon essentielle à ce but³. Interpol a mis en place des moyens d'entraide extrêmement efficaces entre les services répressifs nationaux, qui doivent être actionnés dans une parfaite neutralité et dans le respect rigoureux des droits de l'homme.

3. Le système des notices internationales permet à la police des pays membres de partager des informations essentielles en matière pénale. Les services de police peuvent les utiliser pour alerter les services répressifs d'autres pays des risques de menaces ou pour demander leur assistance afin d'élucider des affaires criminelles. Le Conseil de sécurité des Nations Unies, la Cour pénale internationale et les autres juridictions pénales internationales peuvent également recourir aux notices internationales pour avertir les autorités que certaines personnes ou entités font l'objet de sanctions des Nations Unies ou sont recherchées par des juridictions internationales. Au cours de ces dix dernières années, grâce aux progrès des technologies de l'information, le système des notices internationales a considérablement gagné en efficacité et son utilisation s'est nettement plus étendue. Entre 2005 et 2015, le nombre de notices rouges a été à lui seul multiplié par cinq, puisqu'il est passé de 2 343 à 11 492⁴. En 2016, 12 787 notices rouges (voir paragraphe 10 ci-dessous) ont été publiées.

4. Bien que «toute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial [soit] rigoureusement interdite à l'Organisation»⁵, il a été fait état à plusieurs reprises ces dernières années d'allégations de détournements du système des notices rouges par certains États membres à des fins politiques, en vue de réprimer la liberté d'expression ou de persécuter des opposants politiques à l'étranger⁶. Il semble que les garanties légales aient bel et bien un temps de retard sur les progrès technologiques et le recours accru au système des notices.

5. La proposition de résolution⁷ sur laquelle se fonde le présent rapport définit le cadre de mon mandat, qui est «d'étudier cette question de manière plus approfondie et de produire des conclusions sous la forme d'un rapport relatif au détournement du système Interpol à des fins politiques». Il importe que les services répressifs du monde entier coopèrent pour empêcher ou élucider les crimes graves et traduire leurs auteurs en justice. Interpol a pour objectif premier de rendre possible et de faciliter cette coopération. C'est pourquoi je souhaite préciser d'emblée que mon mandat a pour but d'aider Interpol à améliorer l'efficacité de ses procédures, qui visent à assurer le respect des droits de l'homme. Améliorer la prévention des violations des droits de l'homme est un moyen de renforcer la crédibilité d'Interpol, et donc l'efficacité de cet outil de lutte contre la criminalité internationale. Je me suis opposé résolument à toute tentative visant à utiliser ce rapport pour promouvoir ou légitimer quelque forme d'impunité que ce soit.

2. Le système des notices internationales d'Interpol

6. Le but premier d'Interpol est 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»⁸.

3. Assemblée générale d'Interpol, Résolution AGN/66/RES/7, adoptée au cours de la 66^e Assemblée générale d'Interpol, New Delhi, Inde, 15-21 octobre 1997.

4. Interpol, Rapport annuel 2015, p. 17.

5. Article 3 du Statut d'Interpol, I/CONS/GA/1956(2008).

6. Voir Herta Däubler-Gmelin, «How rogue regimes have weaponised Interpol», *Wall Street Journal*, 28 juin 2016; see also voir également Fair Trials International, *Strengthening respect for human rights; strengthening INTERPOL* (en anglais) novembre 2013, paragraphe 37, p. 14.

7. Doc. 13566, Renvoi 4074 du 3 octobre 2014, nomination du rapporteur le 30 octobre 2014.

8. Article 2 du Statut d'Interpol, I/CONS/GA/1956(2008).

7. Interpol permet un large échange d'informations grâce à plusieurs bases de données sur les documents de voyage perdus ou volés, les criminels connus, les personnes disparues et l'identification des cadavres etc.

8. Le bon fonctionnement de ce système dépend de la confiance mutuelle entre les divers acteurs et de la conviction que les pays membres utilisent Interpol de bonne foi, uniquement dans les buts pour lesquels l'Organisation a été créée. Ceux qui détournent les infrastructures d'Interpol pour persécuter leurs adversaires compromettent les fondements mêmes de la coopération policière internationale.

2.1. Le traitement des notices internationales et des diffusions

9. Les notices sont des alertes internationales utilisées par les services de police pour communiquer à leurs homologues du monde entier des informations sur des infractions, des malfaiteurs ou des menaces en matière de sécurité. Interpol les diffuse auprès de tous les pays membres à la demande d'un pays ou d'une entité internationale autorisée. Les informations diffusées par voie de notice concernent les personnes recherchées pour des infractions graves, les personnes disparues, les corps non identifiés, les risques de menaces en matière de sécurité, les évasions de détenus ou les méthodes employées par les malfaiteurs. Les notices renforcent la visibilité internationale des infractions et des incidents graves⁹. Elles sont de couleur différente selon leur fonction: noires, mauves, bleues, oranges, jaunes, vertes et rouges.

10. Les notices rouges, utilisées pour «demander la localisation et l'arrestation d'une personne recherchée par une autorité judiciaire ou par un tribunal international en vue de son extradition»¹⁰, sont tout particulièrement en cause à propos des allégations de détournement de la procédure d'Interpol.

11. Les notices internationales sont soumises au Règlement d'Interpol sur le traitement des données,¹¹ adopté en 2011 par l'Assemblée générale de l'Organisation, qui a procédé à une révision majeure du cadre légal régissant le fonctionnement de son système d'information des services de police. Ce règlement stipule à l'article 73.3 que «des conditions de publication sont définies pour chaque catégorie de notices ou de notices spéciales».

12. Les notices sont publiées en anglais, en arabe, en français ou en espagnol par le Secrétariat général d'Interpol, à la demande des Bureaux centraux nationaux (BCN) et d'autres entités autorisées. Toutes les notices sont diffusées sur le site internet sécurisé d'Interpol. Des extraits de notices peuvent également être publiés sur le site public de l'Organisation si l'entité qui formule la demande y consent. Les notices rouges ne peuvent être publiées que si la demande concerne une grave infraction de droit commun et présente un intérêt pour la coopération policière internationale. Lorsqu'ils soumettent une demande, les BCN doivent fournir à Interpol un exposé des faits relatifs à l'infraction alléguée et préciser la qualification de l'infraction en question, les dispositions légales pertinentes qui incriminent cette infraction et la peine maximale encourue, ou la peine infligée si l'intéressé a déjà été condamné. La demande doit aussi comporter les éléments d'identification de l'intéressé: son nom, sa photographie, sa nationalité et d'autres éléments, notamment les données biométriques telles que les empreintes digitales et le profil ADN. Outre ces «notices», les pays membres peuvent adresser directement aux pays de leur choix des demandes à des fins identiques. Ces «diffusions» sont également consignées dans les bases de données policières d'Interpol. En 2014, Interpol a publié au total 21 922 notices et diffusions, dont 10 718 notices rouges. 60 187 notices et 74 625 diffusions au total étaient en circulation fin 2014¹².

2.2. Niveaux de contrôle

13. Il convient de rappeler qu'Interpol a pour but de faciliter la coopération policière internationale afin de lutter contre les infractions graves. Mais il peut arriver que l'exercice de sa mission se révèle préjudiciable aux droits de l'homme et aux libertés individuelles. Il est donc de la plus haute importance que des garanties adéquates préviennent tout abus et assurent le respect des engagements d'Interpol en matière de droits de l'homme et de neutralité politique.

14. Trois niveaux de contrôle ont été mis en place pour assurer le respect des normes générales du droit international et des droits fondamentaux.

9. Interpol Fiche pratique, Le système des notices internationales.

10. *Ibid.*

11. Règlement d'Interpol sur le traitement des données, Assemblée générale d'Interpol, III/IRPD/GA/2011(2014).

12. Les informations factuelles qui figurent dans ce paragraphe proviennent de la fiche pratique Interpol (voir plus haut note 9).

15. Premièrement, les BCN établis pour assurer la liaison avec Interpol dans chaque État membre sont chargés de veiller à l'exactitude, à la pertinence et à la conformité avec la réglementation d'Interpol de toute information communiquée à Interpol pour insertion dans ses bases de données ou son système d'information. De plus, toute autorité nationale ayant accès aux informations d'Interpol est sous la supervision directe de son BCN correspondant. Les Bureaux centraux nationaux exercent aussi un contrôle sur les demandes soumises par d'autres BCN et peuvent saisir le Secrétariat général d'Interpol lorsqu'ils soupçonnent que les dispositions d'Interpol ont été enfreintes¹³. Avant de demander la publication d'une notice, le BCN ou, le cas échéant, l'entité internationale autorisée¹⁴ s'assure: a) de la qualité et de la licéité des données qu'il ou elle fournit à l'appui de sa demande; b) du respect des conditions de publication applicables à sa demande; c) de l'intérêt de ces données pour la coopération policière internationale; d) de la conformité de sa demande à la réglementation d'Interpol, en particulier aux articles 2.1 et 3 du Statut d'Interpol, ainsi qu'aux obligations nées du droit international qui s'appliquent à la partie qui demande la publication¹⁵.

16. Deuxièmement, le Secrétariat général d'Interpol est chargé de traiter l'information qu'il reçoit ou collecte et de veiller à ce que la réglementation d'Interpol soit respectée pendant toute opération de traitement de l'information par les canaux de l'Organisation. En cas de doute, le Secrétariat général peut prendre toute mesure appropriée pour empêcher tout préjudice direct ou indirect qui pourrait être causé par un traitement incorrect de l'information, y compris en supprimant l'information fournie ou en restreignant temporairement l'accès à cette dernière¹⁶. Compte tenu du nombre élevé de demandes de notices de diffusion, il importe que ces contrôles préventifs disposent des moyens nécessaires à leur exercice. Interpol m'a indiqué que parmi les modifications apportées en 2016 figurait la création d'une équipe spéciale dans ce domaine, qui se compose d'équipes pluridisciplinaires de juristes, de fonctionnaires de police et d'analystes. De plus, en cas de besoin, une aide et une expertise supplémentaires sont dispensées, de sorte que le nombre des personnes qui procèdent aux contrôles ou assurent une assistance dans le cadre d'un contrôle fluctue aux alentours de 30 à 40 agents professionnels.

17. Troisièmement, un contrôle est effectué par la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol (CCF), qui est chargée de vérifier que l'information est obtenue, traitée et conservée conformément à la réglementation d'Interpol. La CCF est un organe indépendant chargé de trois fonctions principales: a) contrôler l'application des dispositions adoptées par l'Organisation en matière de protection des données aux données à caractère personnel traitées par Interpol; b) conseiller l'Organisation pour toute opération ou tout projet concernant le traitement d'informations à caractère personnel; et c) traiter les demandes d'accès aux fichiers d'Interpol¹⁷. Elle peut, par exemple, procéder à des vérifications impromptues ou donner des conseils sur les aspects à propos desquels une amélioration lui paraît nécessaire. La CCF est aussi habilitée à recevoir les demandes de personnes désireuses d'exercer leur droit d'accès aux informations qui les concernent et figurent dans les bases de données d'Interpol. Ce droit d'accès comprend le droit de faire corriger ou supprimer des informations, le cas échéant¹⁸. Cette possibilité de recours est examinée ci-dessous de manière plus approfondie.

3. La Commission de contrôle des fichiers: l'instance de recours d'Interpol

3.1. Origine et composition

18. La Commission de contrôle des fichiers d'Interpol¹⁹ a été créée en 1984 après la renégociation par Interpol de son Accord de siège avec l'État français. Les autorités françaises soutenaient que la loi de 1978 relative à l'informatique et aux libertés était applicable aux données nominatives détenues dans les locaux d'Interpol, situés à Saint-Cloud (France), et que les individus devaient avoir accès aux données les concernant. Interpol soutenait, quant à elle, que cette loi n'était pas applicable parce que les informations en question provenaient des pays membres et n'étaient pas la propriété d'Interpol, et que la coopération policière internationale serait menacée si des informations étaient divulguées sous l'effet de l'application de la loi de

13. www.INTERPOL.int/en/About-INTERPOL/Legal-materials/Compliance-with-the-rules.

14. Comme le Conseil de sécurité des Nations Unies, la Cour pénale internationale ou d'autres instances similaires.

15. Voir plus haut note 11, article 76.2, p. 32.

16. *Ibid.*, articles 78 et 81.

17. Les fonctions de la Commission sont décrites plus en détail dans le statut de la CCF, qui vient d'être adopté et entrera en vigueur le 11 mars 2017 (<https://www.interpol.int/About-INTERPOL/Legal-materials>); voir également les Règles de fonctionnement de la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol [II.E/RCCF/CCF/2008], qui sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2008.

18. www.INTERPOL.int/en/About-INTERPOL/Structure-and-governance/CCF/Commission-for-the-Control-of-INTERPOL%27s-Files.

19. Alors appelée «Supervisory Board for the Control of Interpol's Archives».

1978. Un accord a été trouvé aux termes duquel la France acceptait de s'abstenir d'appliquer la loi de 1978 aux fichiers d'Interpol, en garantissant l'inviolabilité de ses archives et de sa correspondance officielle, à condition que les archives d'Interpol soient soumises aux contrôles internes d'un organe indépendant: la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol²⁰.

19. À compter du 11 mars 2017 (entrée en vigueur du nouveau Statut de la CCF), la Commission de contrôle comptera sept membres. Depuis septembre 2014, elle est présidée par M^{me} Nina Vajić, ancienne juge et présidente de section de la Cour européenne des droits de l'homme au titre de la Croatie. Dans le cadre de la série de réformes adoptées à Bali, la CCF a été divisée en deux chambres, qui exercent chacune respectivement ses compétences consultatives et ses fonctions de recours. La Chambre de traitement des demandes individuelles compte cinq membres; les deux autres membres exercent les fonctions de conseil et de contrôle²¹. La réforme a également défini clairement le calendrier de travail de la CCF, a rendu contraignantes les conclusions de la Commission et a augmenté les ressources mises à sa disposition. En 2015, sept agents assistaient la CCF²². À l'heure actuelle, la CCF bénéficie de l'assistance de huit personnes, six juristes et deux agents administratifs.

3.2. Fonctions de contrôle

20. La Commission de contrôle est chargée de vérifier que les informations conservées par le Secrétariat général sont obtenues, traitées et conservées conformément à la réglementation d'Interpol, qui fait partie de l'ordre judiciaire interne de l'Organisation. À cette fin, elle effectue également des contrôles sur le terrain.

21. Parmi ses fonctions de contrôle, la Commission examine les demandes individuelles. L'article 9 du Règlement relatif au contrôle des informations et à l'accès aux fichiers d'Interpol stipule à cet égard que «toute personne le désirant peut gratuitement et librement exercer son droit d'accès aux informations à caractère personnel la concernant, enregistrées dans les fichiers d'Interpol».

22. Néanmoins, les spécialistes du droit et les organisations non gouvernementales (ONG) s'inquiètent de l'équité des procédures engagées devant la CCF et de sa capacité à offrir un recours effectif aux individus. En effet, le résultat de ces demandes reste incertain, car la communication des données à caractère personnel pertinentes – sans même parler d'une réparation conséquente – par la CCF n'est pas automatique. En vertu du principe de «souveraineté nationale», les données détenues par Interpol restent, en règle générale, sous le contrôle du BCN qui les a fournies et dont le consentement est nécessaire pour que des informations soient rendues publiques. Dans certains cas, les autorités nationales autorisent la communication. Dans d'autres, elles refusent même de confirmer ou de démentir l'existence d'informations sur la personne concernée.

23. En 2013, lorsque la proposition de résolution sur laquelle se fonde le présent rapport a été déposée, la CCF était vivement critiquée pour l'absence d'effectivité de la voie de recours qu'elle proposait:

«la procédure prend des années; l'expertise des membres de la Commission est insuffisante, les décisions rendues par cette dernière sont motivées de façon insuffisante – ces motivations tiennent littéralement en une lettre abstraite d'une page, dépourvue de tout raisonnement sur le fond – et ne sont officiellement pas contraignantes pour INTERPOL; qui plus est, ce qui est peut-être le pire pour un avocat, les éléments de preuve avancés par les pays qui cherchent à justifier le maintien d'une notice rouge ne sont pas communiqués aux personnes qui les contestent»²³.

24. Lors de son échange de vues avec la commission des questions juridiques et des droits de l'homme en décembre 2016, le Secrétaire général d'Interpol a affirmé que la nature même de l'action policière exigeait que la communication d'informations aux suspects se fasse uniquement au cas par cas. Or je considère que dès lors que des mesures restrictives prises à l'encontre d'une personne ont de graves effets sur ses droits fondamentaux, le droit relatif aux droits de l'homme exige que l'intéressé obtienne un minimum d'informations sur les raisons qui motivent ces mesures, afin de pouvoir assurer sa défense. L'Assemblée s'est prononcée clairement en faveur de cette exigence dans sa [Résolution 1597 \(2008\)](#) «Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne» et les réformes pertinentes ont d'ailleurs été mises en œuvre en tenant compte de la procédure de sanction à la fois du Conseil de sécurité des Nations Unies et du Conseil de l'Union européenne²⁴. La quantité d'informations à communiquer dépend des circonstances de chaque

20. www.interpol.int/About-INTERPOL/Structure-and-governance/CCF/History.

21. Site internet d'Interpol.

22. Rapport annuel de la CCF 2015 (1986-2016), CCF/96/12/d461, paragraphe 33.

23. Alex Tinsley, [Echoes of Kadi: reforms to internal remedies at INTERPOL](#), qui comporte des références supplémentaires.

affaire. Le droit d'une personne à se défendre contre des accusations dépourvues de fondement doit être mis en balance avec l'intérêt légitime de l'intégrité de l'enquête en cours, et en particulier de la protection des témoins.

25. La CCF a donc fort justement, à mon sens, prévu un certain nombre d'exceptions au principe de la souveraineté nationale, en s'attribuant le pouvoir de divulguer des informations provenant des fichiers d'Interpol, même en l'absence du consentement de l'État concerné, dans certains cas. Par exemple, lorsque le BCN décide de faire publier des extraits d'une notice rouge sur le site web public d'Interpol, la Commission communiquera, en principe, à l'intéressé la copie de tout autre document détenu par Interpol, à moins que le BCN ne fournisse des raisons convaincantes de ne pas le faire. La CCF approuve également les demandes d'accès à des informations chaque fois qu'une personne est en mesure de démontrer qu'Interpol détient des informations à son sujet. Cependant, d'après les juristes spécialisés dans ce domaine, il est rare que l'intéressé parvienne à apporter une telle preuve²⁵.

26. En outre, les praticiens du droit dénoncent la durée de ces procédures de contrôle. Théoriquement, en effet, lorsqu'un BCN ne donne pas suite à une demande d'autorisation de communiquer des informations avant le délai fixé par la CCF, celle-ci présume que le BCN n'est pas opposé à cette divulgation. Toutefois, en pratique, certaines procédures ont duré plus d'un an, prolongeant ainsi les effets négatifs d'une notice rouge sur la vie de l'intéressé²⁶.

27. La CCF examine en parallèle les demandes individuelles de suppression d'informations ou de notices. La procédure ressemble à celle qui est appliquée à propos des demandes d'accès à l'information, mais aucune disposition ne donne expressément à une personne la possibilité de contester les informations détenues par Interpol qui la concernent. Plus généralement, il apparaît que les procédures engagées devant la CCF manquent de transparence, d'équité et d'effectivité, ce qui compromet en particulier les droits à un procès équitable et à un recours effectif, définis aux articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). Cette situation pourrait s'avérer problématique pour la poursuite de l'immunité de juridiction d'Interpol.

28. Comme l'ont souligné des experts en droit indépendants, les activités d'Interpol échappent à la compétence des tribunaux nationaux, car elles sont protégées par son immunité de juridiction. Interpol a conclu des accords d'immunité avec les pays dans lesquels l'Organisation est physiquement présente, notamment la France et les États-Unis (et plus récemment Singapour). Fair Trials International, à qui j'ai posé la question, m'a répondu qu'elle n'avait pas connaissance d'un pays dans lequel les victimes pouvaient contester les notices rouges d'Interpol devant une juridiction nationale; les contestations similaires des décisions des BCN devant les juridictions nationales ont elles aussi échoué en raison de l'absence d'un lien suffisant entre les BNC et Interpol. Comme l'a souligné M. Alex Tinsley (l'un des experts qui s'est exprimé devant la commission en mai 2015 à Erevan) dans un récent article²⁷, la personne qui fait l'objet d'une notice rouge peut contester certains effets de cette notice devant les juridictions nationales lorsqu'ils proviennent d'une autorité nationale. Mais les effets que produisent en soi la notice rouge (c'est-à-dire l'impossibilité de se déplacer sans risque sérieux d'être arrêté à la frontière, le stress causé par le fait d'être «recherché» et l'atteinte à la réputation) sont attribuables à Interpol, qui est seul compétent pour publier et maintenir les notices rouges.

29. Le Secrétaire général d'Interpol a fait remarquer lors de l'audience de décembre 2016 que, techniquement, l'immunité de juridiction était uniquement prévue par les accords passés au sujet des sièges d'Interpol avec le petit nombre de pays dans lesquels il est physiquement présent. Son directeur des services juridiques a précisé qu'Interpol maintenait sa position: en sa qualité d'organisation internationale, il jouit d'une immunité et la CCF est seule compétente pour traiter les demandes individuelles; en conséquence, aucune juridiction nationale ou autre ne peut songer à exercer sa compétence ni à intervenir de quelque manière que ce soit dans les affaires de notices/diffusions ou d'autres données traitées par les canaux d'Interpol.

30. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme²⁸ et de la Cour de justice de l'Union européenne²⁹, cette immunité est uniquement acceptable et une organisation internationale peut uniquement échapper à la compétence des juridictions nationales lorsqu'elle propose un système de

24. Voir également le rapport explicatif, qui renvoie à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Doc. 11454, rapporteur: M. Dick Marty, Suisse, ADLE).

25. Voir Fair Trials International (note 6), p. 55, paragraphes 198-199.

26. *Ibid.*, paragraphe 200.

27. Note 23 plus haut.

28. *Waite et Kennedy c. Allemagne*, Requête n° 26083/94, arrêt du 18 février 1999 (Grande Chambre), paragraphes 68-69; *Nada c. Suisse*, Requête n° 10593/08, arrêt du 12 septembre 2012 (Grande Chambre), paragraphe 211.

substitution qui permet aux intéressés d'avoir accès à la justice. Il s'agit donc de savoir si la CCF, qui représente en fait ou en droit la seule voie de recours dont disposent les individus désireux de parer à un détournement de notice rouge, peut être considérée comme un recours effectif ou, pour reprendre les termes de la Cour européenne des droits de l'homme, comme une solution qui leur offrirait «d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement leurs droits garantis par la Convention». Il est par conséquent dans l'intérêt même d'Interpol que la CCF satisfasse aux critères qui lui permettent d'être reconnue comme un recours effectif. La principale fonction de la CCF est d'offrir un recours effectif à toute personne visée par une notice rouge abusive, ce qui justifierait alors l'immunité de juridiction dont jouit Interpol.

31. Le fait que la CCF puisse ou non être considérée comme un recours effectif ou comme une autre voie raisonnable d'assurer un accès à la justice dépend d'un certain nombre de facteurs, et notamment de l'indépendance de la CCF, de l'équité de sa procédure (en particulier du droit du requérant à être entendu et à être informé des motifs des soupçons qui pèsent sur lui) et du caractère effectif de la réparation du préjudice subi octroyée par la CCF (par exemple pour ce qui est de la durée de la procédure, de la possibilité de réparation provisoire et du caractère contraignant, pour Interpol, des conclusions de la CCF).

32. Selon moi, la CCF pouvait difficilement être considérée comme un recours effectif avant les réformes décidées à Bali en novembre 2016. Pour ce qui est de son indépendance, la CCF a connu quelques avancées jusqu'en 2015, dans la mesure où le Secrétariat général n'est plus partie à l'examen des affaires, qui relèvent de la seule compétence de la Commission. Quant au caractère effectif de la réparation accordée, le Secrétariat général met «généralement» en œuvre les conclusions de la Commission³⁰. Cependant, en 2015, la CCF a siégé pendant à peine 12 jours et bénéficiait de l'assistance de sept agents pour traiter les 552 demandes individuelles au total introduites au cours de la seule année 2015, en plus des fonctions générales de contrôle et de conseil que les mêmes membres de la CCF devaient exercer. La CCF a d'ailleurs indiqué elle-même dans son rapport annuel 2015 que

«Le profil des requérants a évolué au fil des années. Par le passé, la Commission avait directement affaire à des personnes recherchées pour meurtre, pour trafic de stupéfiants ou pour d'autres infractions de droit commun. Désormais, elle traite fréquemment des requêtes émanant de responsables politiques, d'anciens chefs d'État ou de gouvernement ou d'hommes d'affaires recherchés pour escroquerie qui sont représentés par des cabinets d'avocats spécialisés dans la protection des données ou qui se sont fait une spécialité de demander la suppression de données enregistrées dans les fichiers d'INTERPOL sur le fondement de l'article 2 ou 3 du Statut de l'Organisation. Les requêtes ont désormais tendance à être plus complexes et impliquent souvent la présentation de nombreux arguments juridiques et de quantités importantes de documents, ce qui nécessite davantage d'allers et retours avec les BCN³¹.»

33. Au vu de cette évolution et de l'augmentation extrêmement rapide du nombre de notices rouges, les ressources dont disposait la CCF, au moins jusqu'en 2015, étaient tout simplement insuffisantes. Le fait que, comme nous l'avons indiqué plus haut, les avocats chargés de ces demandes se soient plaints de la durée excessive des délais et de l'insuffisance des motifs avancés démontre amplement de manière empirique la justesse de cette conclusion.

34. Il s'agit de savoir si les réformes précitées adoptées à Bali en novembre 2016 suffisent à garantir que la CCF puisse offrir désormais un recours effectif aux éventuelles victimes de notices rouges abusives. Selon moi, cela dépendra pour beaucoup de la manière dont ces réformes seront mises en œuvre concrètement. Cela concerne, tout d'abord, les ressources en temps de session de la CCF et en personnel qui seront mises à la disposition de la Commission. S'agissant du personnel, la CCF dispose de son propre secrétariat (six juristes et deux agents administratifs). Le directeur des services juridiques d'Interpol m'a assuré que le secrétariat de la CCF était totalement distinct de l'équipe spéciale qui procède à l'examen préalable des affaires. Il importe en effet qu'il existe une séparation effective entre les agents qui procèdent aux vérifications en amont, avant la publication d'une notice rouge, et ceux qui examinent les demandes de contestation des décisions rendues par les premiers dont est saisie la CCF.

35. Deuxièmement, la création d'une Chambre des requêtes distincte dont les membres sont des juristes compétents représente indéniablement une mesure satisfaisante; il en va de même pour les nouvelles dispositions qui imposent des délais plus rigoureux, des décisions motivées et contraignantes pour Interpol, en prévoyant la possibilité d'une réparation provisoire. La procédure engagée devant la CCF réformée devrait

29. *Kadi et Al Barakaat c. Commission et Conseil*, arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (Grande Chambre) du 3 septembre 2008.

30. Voir le Rapport annuel de la CCF 2015 (note 22 ci-dessus), paragraphes 110-113.

31. Rapport annuel 2015, paragraphes 76 et 77; voir aussi le paragraphe 84.

devenir véritablement contradictoire pour permettre aux deux parties de présenter leurs arguments et devrait en particulier donner à la personne visée par la notice la possibilité de formuler des observations sur les informations présentées par le BCN à l'appui de sa demande de notice. Il est extrêmement important que la procédure aboutisse à une décision dans un délai raisonnable, qui devrait être analogue à celui que fixe la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence sur la durée des procédures judiciaires, qui ont des effets tout aussi durs sur la vie quotidienne des suspects³². Il y a donc lieu de se féliciter du fait que le nouveau Statut de la CCF prévoit dans son article 32 que la décision sur la recevabilité d'une plainte doit être rendue dans un délai d'un mois à compter de son dépôt et qu'une décision d'irrecevabilité doit être motivée. L'article 40 précise qu'une demande d'accès aux données doit entraîner la prise d'une décision dans un délai de quatre mois en principe, tandis que la demande de correction ou de suppression des données doit aboutir dans un délai de neuf mois à compter de la décision de recevabilité.

36. Enfin, troisièmement, la manière dont la Commission appliquera son nouveau Statut, en particulier son article 35, sera cruciale. Cet article donne des éléments d'orientation pour apprécier la communication des informations au regard des intérêts contraires du requérant et du BCN auteur de la demande de notice. Le premier alinéa de cet article pose le principe d'un accès mutuel des deux parties aux éléments de preuve. Le deuxième alinéa rappelle la nécessité de procéder à une consultation avant de communiquer les informations. Le troisième alinéa précise sur quelle base les BCN peuvent s'opposer à la communication de ces informations (notamment, ce qui est compréhensible, pour préserver la confidentialité d'une enquête en cours). Le quatrième alinéa de l'article 35 vise à trouver un juste équilibre entre ces intérêts contraires lorsqu'un BCN s'oppose à la communication d'informations. En pareil cas, la CCF pourrait communiquer un résumé des informations demandées au lieu de révéler les éléments de preuve eux-mêmes. L'article 35, alinéa 4, indique également que «l'absence de justification [note de l'auteur: d'une opposition à la communication des informations] n'entraîne pas la communication des éléments de preuve, mais peut être pris en compte par la CCF lorsqu'elle se prononce sur la demande». Cette disposition pourrait s'interpréter comme permettant à la CCF de continuer à se fonder sur des éléments de preuve qui n'ont pas été communiqués au requérant, dont il n'a pas connaissance et qu'il n'a pas commentés, dès lors qu'un BCN convainc la CCF de la recevabilité des motifs qui justifient son opposition à la communication de ces éléments. Ce système serait moins protecteur des droits procéduraux du requérant que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur la communication des éléments de preuve dans les affaires liées à des questions de sécurité. L'article 35 laisse donc une marge de manœuvre à la CCF, en lui permettant de combler cette lacune par son interprétation du libellé et sa pratique³³.

4. Les normes de droit substantiel: les articles 2 et 3 du Statut d'Interpol et sa politique à l'égard des réfugiés

37. Le respect des droits de l'homme est consacré par l'article 2 du [Statut](#) d'Interpol, qui charge l'Organisation d'assurer et de promouvoir la coopération policière internationale «dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme». C'est ce que souligne également l'article 2.a du [Règlement sur le traitement d'informations pour la coopération policière internationale](#) d'Interpol, qui prévoit que ces informations doivent être traitées par l'Organisation ou par ses canaux «dans le respect des droits fondamentaux des personnes, conformément à l'article 2 du Statut de l'Organisation et à la Déclaration universelle des droits de l'homme». En 2014, le Secrétariat d'Interpol a été invité par son Assemblée générale à élaborer et à publier un «recueil de pratiques» sur l'article 2³⁴, que la société civile attend avec impatience. Ce document devrait expliquer notamment comment Interpol tient compte des refus d'extradition opposés par les États pour des motifs ayant trait aux droits de l'homme et comment il interprète et applique l'interdiction de la torture et de l'utilisation des éléments de preuve obtenus sous la torture.

38. L'article 3 du Statut d'Interpol énonce comme suit un important aspect de l'obligation de respect 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.»

32. Voir, par exemple, *Dimitrov et Hamanov c. Bulgarie*, Requêtes nos 48059/06 et 2708/09, arrêt du 10 mai 2011, paragraphe 70, et la jurisprudence citée; *Pimentel Lourenço c. Portugal*, Requête n° 9223/10, arrêt du 23 octobre 2012, paragraphe 32; *Ardelean c. Roumanie*, Requête n° 28766/04, arrêt du 30 octobre 2012, paragraphe 82; voir aussi la présentation de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme par Marc Henzelin et Héroïse Rordorf, «*When does the length of criminal proceedings become unreasonable according to the European Court of Human Rights?*».

33. Voir Tinsley (note 23), *in fine*, qui renvoie aux décisions de justice pertinentes.

34. Résolution n° 18, [AG-2014-RES-18](#), et article 34.4 du Règlement d'Interpol sur le traitement des données.

39. Ce principe doit protéger les individus contre toute persécution politique, religieuse ou raciale et garantir l'indépendance et la neutralité d'Interpol. Il reflète également le droit international de l'extradition, soulignant ainsi que le lien entre les notices rouges et l'extradition doit exister dans un but précis. En l'absence d'une demande d'extradition et en cas de refus ou d'impossibilité d'y donner suite, la notice rouge perd son motif légitime et doit par conséquent être supprimée. Il convient donc de procéder à des vérifications régulières, afin d'éviter que les notices rouges et leurs conséquences négatives pour les intéressés ne perdurent indéfiniment.

40. La mise en œuvre de l'article 3 présente une difficulté: il n'existe pas seulement des infractions politiques, militaires, religieuses ou raciales en soi (les infractions «pures»), c'est-à-dire des actes uniquement incriminés en raison de leur caractère politique, militaire, religieux ou racial, qui sont dirigés contre l'État et exclusivement préjudiciables à l'intérêt général – comme les crimes de trahison, d'espionnage, d'apostasie ou les dispositions qui incriminent l'infraction à la réglementation de l'apartheid; les infractions de droit commun peuvent également avoir un motif politique, militaire, religieux ou racial (il s'agit alors d'infractions «à caractère relatif»), c'est-à-dire être constituées par des actes qui comportent également des éléments de droit commun et sont aussi préjudiciables aux intérêts privés. En présence d'infractions «à caractère relatif», Interpol applique au cas par cas le «principe de la prédominance» (Résolution [AGN/20/RES/11](#)). L'article 34 du [Règlement d'Interpol sur le traitement des données](#) indique qu'il convient de tenir compte des éléments suivants:

- la nature de l'infraction, à savoir les chefs d'accusation et les faits concernés;
- le statut des personnes;
- l'identité des sources de données;
- la position exprimée par un autre pays ou une autre entité internationale (comme une juridiction internationale);
- les obligations de droit international;
- les implications au regard de la neutralité de l'Organisation;
- le contexte général de l'affaire.

41. Il s'agit de critères très généraux, qui offrent peu d'éléments d'orientation pour l'appréciation de chaque affaire. Conformément aux propositions des représentants de la société civile, Interpol a par conséquent élaboré un «recueil de pratiques» sur l'article 3. D'après le site internet d'Interpol, le «recueil de pratiques (...)» donne des éléments d'orientation sur l'évolution de la pratique d'Interpol relativement à l'application de cet article dans un large éventail de circonstances telles que les infractions commises par des personnages politiques ou d'anciens personnages politiques, les infractions commises dans le contexte d'une prise de pouvoir inconstitutionnelle, les infractions présentant des aspects militaires, religieux ou raciaux et les infractions contre la sûreté de l'État». Ce recueil pourrait offrir une ressource importante aux victimes potentielles de notices rouges abusives et à leurs avocats, mais il n'est toujours pas publié sur le site d'Interpol³⁵. C'est d'autant plus regrettable que les décisions de la CCF sont à l'heure actuelle dépourvues de motifs déterminants et ne sont en aucun cas accessibles. Ceci signifie que le «recueil de pratiques» offre véritablement le seul moyen d'accéder à la «jurisprudence» d'Interpol sur l'interprétation de l'article 3.

42. La nouvelle politique à l'égard des réfugiés d'Interpol a été rendue publique au cours d'une série de réunions en 2015, notamment lors de l'audition organisée par notre commission à Erevan (Arménie) le 19 mai 2015³⁶. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) m'a également indiqué qu'il avait connaissance de cette politique. Malheureusement, celle-ci ne figure toujours pas sur le site internet d'Interpol [note du Secrétariat: voir note en bas de page 35 *in fine* publication intervenue après l'adoption du rapport].

43. Cette nouvelle politique à l'égard des réfugiés suppose en substance qu'une notice rouge ou une diffusion soit en principe retirée si le statut de réfugié ou de demandeur d'asile de la personne recherchée est confirmé par le pays d'asile, si la notice ou la diffusion a été demandée par le pays où l'intéressé craint d'être

35. Ce document n'est pas disponible sur le site internet d'Interpol (au 19 janvier 2017), mais il en existe une ancienne version disponible sur internet sous la forme d'un document du Conseil de l'Europe ([CAHDI\(2011\)Inf 3](#)) distribué lors de la 41^e réunion du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) à Strasbourg les 17-18 mars 2011 (Contribution d'Interpol, «Recueil de pratiques: Application de l'article 3 du Statut d'Interpol dans le contexte du traitement d'informations par le canal d'Interpol»). Mise à jour factuelle: le 16 mars 2017, Interpol a publié le «[recueil de pratiques](#)» sur l'interprétation de l'article 3 sur son site internet (en anglais uniquement).

36. Voir le [procès-verbal déclassifié de l'audition](#) et <https://www.fairtrials.org/INTERPOL-announces-new-asylum-policy-at-council-of-europe-meeting/>.

persécuté et si l'octroi du statut de réfugié n'est pas en soi un acte politique dirigé contre le pays dont émane la notice rouge ou la diffusion. Par ailleurs, si le pays d'asile, lorsqu'il confirme le statut de réfugié de la personne recherchée, demande à ne pas être indiqué dans les communications avec le pays d'origine, Interpol ne le révèle pas.

44. Cette nouvelle politique est considérée par les spécialistes comme un net progrès par rapport à l'ancienne pratique, qui consistait à maintenir la notice rouge, en y ajoutant seulement une mention du statut de réfugié de la personne recherchée ou un avertissement à ce sujet³⁷. En laissant l'appréciation de l'accusation lancée contre le réfugié au pays d'asile, qui est le mieux placé pour évaluer toutes les circonstances du cas, cette politique contribue également à préserver l'intégrité de l'institution de l'asile dans les cas où la personne recherchée pourrait se dissimuler derrière son statut de réfugié pour échapper à la responsabilité de son infraction³⁸. Cette politique mérite indéniablement d'être rendue publique de manière suffisamment importante pour pouvoir développer tout son potentiel.

45. Il convient enfin de se féliciter du fait qu'en 2015 la CCF a décidé de mettre en place une procédure spéciale pour les réfugiés et a chargé un «rapporteur» spécialement désigné à cet effet de traiter ces affaires dans l'intervalle entre les sessions de la CCF.

5. Allégations de détournement du système Interpol

46. Ces dernières années, il a été allégué à plusieurs reprises qu'Interpol et le système des notices rouges, en particulier, ont été détournés par certains Etats membres à des fins politiques pour réprimer la liberté d'expression ou persécuter des opposants politiques à l'étranger.

47. Des cas de détournement supposé du système Interpol à des fins politiques, notamment la persécution de militants des droits de l'homme, d'opposants politiques et de journalistes, ont été établis documents à l'appui par un certain nombre d'ONG, comme Fair Trials International et Open Dialogue Foundation, dont les représentants ont été entendus par la commission lors des auditions organisées à Erevan en mai 2015 et à Paris en décembre 2016.

48. Ainsi, M. Akhmed Zakaïev, président de la République tchéchène autoproclamée d'Itchkérie (le gouvernement séparatiste non reconnu de Tchétchénie) a été arrêté au Danemark sur la base d'une notice rouge motivée par des allégations de terrorisme. Après un mois de détention provisoire, il a été libéré pour manque de preuves à l'appui de la demande d'extradition. Arrêté une nouvelle fois au Royaume-Uni sur la base de la même notice rouge, il a obtenu l'asile politique dans ce pays en 2003, la demande d'extradition présentée par la Russie ayant été rejetée par les tribunaux britanniques, qui ont jugé que cette demande était motivée par des considérations politiques³⁹.

49. En 2011, M. Benny Wenda, dirigeant du mouvement pour l'indépendance de la Papouasie occidentale, bénéficiant du statut de réfugié politique au Royaume-Uni, a découvert qu'il faisait l'objet d'une notice rouge demandant son arrestation⁴⁰.

50. M. Baran Kimyongür, militant belgo-turc, avait perturbé un échange de vues entre la commission des affaires étrangères du Parlement européen (AFET) et le ministre turc des Affaires étrangères en 2000. Des années plus tard, les autorités turques ont lancé un mandat d'arrêt par l'intermédiaire d'Interpol, en affirmant que cette action démontrait son appartenance à une «organisation terroriste». M. Kimyongür a été en conséquence arrêté à trois reprises dans trois pays différents, où il a passé plus de 100 jours en détention. Trois juridictions, aux Pays-Bas (2006), en Espagne (2014) et en Italie (2014), ont refusé l'extradition de M. Kimyongür au motif que les autorités turques n'avaient pas apporté la preuve de sa participation à une organisation terroriste et en tenant compte de son droit à la liberté d'expression. À la suite de l'intervention en son nom de Fair Trials International, Interpol a procédé à la suppression en bonne et due forme de la notice. Mais en avril 2015, M. Kimyongür et sa famille ont été interceptés à l'aéroport de Zurich, alors qu'ils se rendaient en vacances en famille en Thaïlande, sur la base de faits «extrêmement anciens» selon les propos de l'agent de la police des frontières. Cette arrestation n'a pas été effectuée sur le fondement d'une nouvelle notice rouge, mais sans doute parce qu'il subsistait dans le système des traces de l'ancienne notice rouge.

37. Voir par exemple <https://www.fairtrials.org/guest-post-INTERPOLs-new-political-refugee-policy-is-already-affecting-lives-for-the-better/>.

38. Pour des informations générales sur la position du HCR, voir la «Note d'orientation sur l'extradition et la protection internationale des réfugiés» de 2008.

39. Rapport Fair Trials International (note 4), p. 78.

40. *Ibid.*, p. 6.

51. M. Azer Samadov avait quitté l'Azerbaïdjan par crainte de persécutions politiques après avoir soutenu un candidat qui s'opposait au président Aliyev en 2003. Il a été arrêté une première fois en Géorgie, accusé de participation à des «troubles à l'ordre public» en vertu de l'article 220 du Code pénal azerbaïdjanais. Sa qualité de réfugié a par la suite été reconnue par le HCR et les Pays-Bas lui ont octroyé leur protection. Mais en 2009 il a été à nouveau détenu à l'aéroport d'Amsterdam en raison d'une alerte Interpol publiée par l'Azerbaïdjan. Sa demande auprès de la CCF en 2010 n'a obtenu aucune réponse. En 2014, le chef de l'Unité centrale de la Police nationale néerlandaise a contacté la CCF, en lui rappelant que son silence durait depuis quatre ans et en soulignant que M. Samadov était le bienvenu aux Pays-Bas. N'ayant toujours reçu aucune réponse, M. Samadov est demeuré dans l'incapacité de se déplacer, y compris pour subir un traitement médical capital en Allemagne, en raison de la notice rouge publiée à son encontre. Cette notice a finalement été supprimée en 2015, soit huit ans après sa première publication, en application de la politique à l'égard des réfugiés d'Interpol⁴¹.

52. M. Djamel Ktiti, ressortissant français, a été arrêté une première fois au Maroc, puis en Espagne sur la base d'une notice rouge d'Interpol publiée à la demande de l'Algérie. Il a passé en tout deux ans et demi en détention. Son extradition a été refusée à ces deux occasions sur la base des conclusions établies en 2011 par le Comité des Nations Unies contre la torture (CAT), selon lesquelles son extradition présenterait le risque inacceptable qu'il soit soumis à la torture et poursuivi sur la base de preuves obtenues sous la torture. Fair Trials International et Redress ont saisi la CCF d'une demande en janvier 2015, à la suite de laquelle la notice rouge a été supprimée au cours de cette même année⁴².

53. Le capitaine Paul Watson, militant canadien de la défense de l'environnement, a été arrêté à Francfort sur la base d'une notice rouge demandée par le Costa Rica 10 ans après un incident survenu en 2002, lorsque son navire appartenant à l'organisation «Sea Shepherd Conservation Society», était intervenu à la demande du Gouvernement du Guatemala pour s'opposer au braconnage d'ailerons de requins auquel se livrait un bateau de pêche costaricain dans les eaux guatémaltèques. Peu après cet incident, il avait été acquitté par un tribunal costaricain des chefs d'accusation de tentative d'homicide et d'agression sur les pêcheurs costaricains. La juridiction costaricaine a été clairement convaincue de l'innocence de M. Watson grâce aux abondantes images filmées au cours de cet incident, qui ont par la suite été diffusées dans le documentaire «Sharkwater»⁴³. Mais selon son avocat, le capitaine Watson fait toujours ou à nouveau l'objet d'une notice rouge publiée sur la base de ces mêmes faits.

54. Dans certains cas, Interpol a rejeté une demande parce qu'elle soupçonnait que les accusations étaient motivées par des considérations politiques, comme dans le cas de M. William Browder. M. Browder, homme d'affaires et financier britannique, a mené campagne avec succès aux Etats-Unis pour faire adopter la «loi Magnitski», qui prévoit des sanctions à l'encontre de certains responsables russes impliqués dans le meurtre de Sergueï Magnitski, l'ancien avocat russe de M. Browder, et dans la dissimulation de l'infraction que M. Magnitski avait dénoncée et qui a ensuite été reprochée à M. Browder. M. Browder fait aujourd'hui campagne auprès des gouvernements et des parlements des pays européens pour faire adopter des lois similaires⁴⁴. En mai 2013, la CCF a jugé que la demande de localisation de William Browder émanant de la Fédération de Russie présentait un caractère essentiellement politique et a par conséquent recommandé la suppression de toutes les données se rapportant à cette demande russe⁴⁵. En juillet 2013, Interpol a rejeté une autre demande de localisation et d'arrestation de M. Browder, adressée par le BCN de Moscou, en vue de son extradition pour «escroquerie qualifiée» au titre du Code pénal russe⁴⁶. Les autorités russes continuent néanmoins de poursuivre M. Browder et, selon certaines allégations, le président Poutine aurait lui-même tenté d'influencer Interpol lors d'une rencontre avec M. Ronald Noble, Secrétaire général sortant d'Interpol, en octobre 2014⁴⁷. En janvier 2015, la troisième tentative faite par la Russie pour obtenir l'émission d'une notice rouge à l'encontre de M. Browder a été rejetée, la CCF jugeant une nouvelle fois la demande mal fondée, car de nature «essentiellement politique»⁴⁸.

41. Pour de plus amples informations sur l'affaire de M. Samadov.

42. Pour de plus amples informations sur l'affaire de M. Ktiti.

43. Voir www.sharkwater.com/.

44. Le 28 janvier 2014, l'Assemblée a adopté la [Résolution 1966 \(2014\)](#) «Refuser l'impunité pour les meurtriers de Sergueï Magnitski».

45. www.INTERPOL.int/News-and-media/News/2013/N20130528.

46. Law and Order in Russia, «Russia Ignores Interpol's Ruling and Re-Applies to Interpol for a Red Notice for William Browder to Block Magnitsky Justice Campaign», 5 juin 2013.

47. www.rednoticelawjournal.com/2015/01/INTERPOLs-third-decision-on-russias-red-notice-request-for-william-browder-no-red-notice/; voir également www.telegraph.co.uk/news/worldnews/vladimir-putin/11240371/INTERPOL-must-not-collude-with-Vladimir-Putins-thugs.html et l'article publié sur le site internet d'INTERPOL au sujet de la rencontre entre M. Noble et M. Poutine, sur <https://www.interpol.int/News-and-media/News/2014/N2014-208>.

55. Voici un résumé de quelques affaires plus récentes:

- Nikita Kulachenkov, ressortissant russe auquel la Lituanie a octroyé le statut de réfugié en raison de ses liens avec un militant de premier plan de la lutte contre la corruption, a été arrêté à Chypre en janvier 2016 sur la base d'une notice rouge d'Interpol qui émanait de la Russie. Son extradition était demandée pour le vol supposé d'un dessin d'une valeur légèrement supérieure à un euro réalisé par un balayeur, qui apparemment n'était pas opposé à ce que cette œuvre d'art soit emportée par un tiers. M. Kulachenkov a été détenu pendant près de trois semaines avant que les autorités Chypriotes ne refusent son extradition et décident de le remettre en liberté;
- Mehdi Khosravi a été arrêté dans le nord de l'Italie en août 2016 sur la base d'une notice rouge d'Interpol iranienne. M. Khosravi avait fui l'Iran à la suite des manifestations politiques de 2009 et avait obtenu l'asile au Royaume-Uni. L'arrestation de M. Khosravi a suscité de vives critiques internationales, notamment de la part de M. Reza Pahlavi; il a finalement été libéré et sa notice rouge a été supprimée à la suite d'une demande déposée par son avocat auprès de la CCF;
- Oleg Vorotnikov dirige un collectif de street art et vit en exil depuis 2011 par crainte de représailles de la Russie à l'égard de ses œuvres publiques controversées. Il a été détenu en République tchèque sur la base d'une notice rouge russe en septembre 2016. Malgré sa libération ultérieure, la notice rouge qui le concerne n'a toujours pas été supprimée;
- Dolkun Isa, militant des droits de l'homme primé et secrétaire général du Congrès mondial ouïgour, a obtenu le statut de réfugié en Allemagne, où il a par la suite été naturalisé. Il fait l'objet d'une notice rouge demandée par la Chine depuis 2003, qui l'a empêché de se déplacer à l'étranger pour exercer ses activités de défense et de promotion de l'autodétermination des Ouïgours; plus récemment, en avril 2016, son visa pour l'Inde a été annulé et il n'a pu se rendre à une conférence organisée par le gouvernement tibétain en exil;
- M^{me} Aysen Furhoff est une ressortissante turque naturalisée suédoise après avoir obtenu la protection de la Suède au titre des droits de l'homme, en raison des actes de tortures qu'elle risquait de subir en cas de retour en Turquie. Elle a été arrêtée en Géorgie sur la base d'une notice rouge demandée par la Turquie en 2015 et a dû y demeurer pendant plus d'un an en raison d'un certain nombre de retards pris par la procédure d'extradition qui la concernait. En décembre 2016, elle a quitté la Géorgie et a regagné la Suède sans qu'aucune conclusion ne soit rendue dans cette procédure d'extradition; la notice rouge dont elle fait l'objet reste en vigueur;
- M^{me} Natalya Bushueva a été interceptée alors qu'elle se trouvait en transit dans un aéroport de Moscou sur la base d'une notice rouge demandée par l'Ouzbékistan en juillet 2016. Elle était auparavant correspondante de la station de radio internationale allemande Deutsche Welle et avait quitté l'Ouzbékistan après avoir couvert les événements du massacre d'Andijan en 2005. Elle a ensuite obtenu le statut de réfugié en Suède, où elle a été naturalisée. Bien qu'elle soit parvenue à éviter toute arrestation, M^{me} Bushueva risque encore d'être arrêtée et extradée vers l'Ouzbékistan en raison de la notice rouge dont elle fait l'objet, qui n'a toujours pas été supprimée⁴⁹;
- Mukhtar Ablyazov, chef de l'opposition kazakhe et homme d'affaires, a obtenu l'asile politique au Royaume-Uni en 2011. Bien qu'Interpol en ait été rapidement informée, il a fait l'objet de notices rouges publiées à la demande du Kazakhstan et, à la demande de ce même pays, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine entre 2010 et 2013. Il a été arrêté en France en juillet 2013 et remis en liberté le 9 décembre 2016, jour du rejet définitif par le Conseil d'État français de sa demande d'extradition. Des dizaines de membres de la famille de M. Ablyazov et de ses partisans sont toujours persécutés, notamment au moyen de notices rouges⁵⁰;
- Alexander Lapshin, «blogueur-voyageur» titulaire des nationalités russe, ukrainienne et israélienne, a été arrêté à Minsk mi-décembre 2016 sur le fondement d'une notice rouge demandée par l'Azerbaïdjan en raison des voyages qu'il a effectués au Haut-Karabakh en 2011 et 2012 et qui ont donné lieu à une série de commentaires sur son blog⁵¹;

48. Law and Order in Russia, «Interpol Definitively Rejects Russia's Request to Issue an International Arrest Warrant for Bill Browder», 26 janvier 2015.

49. Voir également la base de données constituée par John Heathershaw à l'université d'Exeter (www.centimedia.org/excas/exiles/), qui comporte des informations sur les militants politiques en exil originaires d'Asie centrale. C'est notamment le cas de Muhiddin Kabiri, chef du Parti de la renaissance islamique du Tadjikistan, qui se trouve actuellement en exil dans un pays tenu secret.

50. Voir Open Dialog, rapport: [Kazakhstan pursues former top managers of BTA Bank in order to obtain their testimonies against Mukhtar Ablyazov](#), 10 février 2017.

- Dernier point, mais non des moindres, j'ai également été informé d'un certain nombre d'affaires dans lesquelles des réfugiés kurdes originaires de Turquie ont fait l'objet de notices rouges d'Interpol à la demande de la Turquie. Ces situations semblent de plus en plus fréquentes depuis les troubles politiques survenus en Turquie l'année dernière.

56. Ces affaires récentes m'amènent à juger préoccupante l'efficacité concrète de la politique mise en place par Interpol, en particulier sa politique à l'égard des réfugiés, qui aurait dû empêcher des situations comme celles de MM. Kulachenko, Khosravi et Isa, ainsi que celles de M^{me} Furhoff et M^{me} Bushueva.

57. Dans le cadre de mes recherches sur l'éventuel détournement du système Interpol, j'ai également suivi la réponse donnée par la Commission européenne à une question posée par le Parlement européen, dans laquelle la Commission se déclarait «disposée à assister l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans la préparation de son rapport, et à communiquer ses conclusions sur la question des éventuelles utilisations abusives du système d'Interpol à des fins politiques, dans le cadre de la consultation prévue avec la commission APCE AS/Jur»⁵². J'ai appris qu'il n'existait aucun document écrit comportant les conclusions de l'étude réalisée par la Commission. Ces conclusions ont été présentées au groupe de travail «Application de la loi» du Conseil en octobre 2015. D'après le résumé, établi par le service compétent de la Commission⁵³, des réponses données par les autorités concernées des États membres de l'Union européenne (22 États membres sur 28), une part importante des répondants ont signalé que la fiabilité des notices rouges d'Interpol posait problème, surtout en raison de leur manque d'information et de clarté. Près de la moitié des BCN des États membres de l'Union européenne ont déclaré avoir été confrontés à des notices rouges illégales. Seule une minorité de BCN ayant répondu acceptent les notices rouges et y donnent suite sans vérification supplémentaire. Les autres ne considèrent pas qu'une notice rouge constitue en soi un motif valable d'arrestation d'une personne. À la question posée sur les améliorations envisageables, les répondants ont proposé qu'Interpol durcisse sa réglementation, alloue davantage de moyens aux activités de vérification et sanctionne les BCN auteurs de nombreuses demandes abusives. Un certain nombre de répondants ont également déclaré qu'ils concentraient leur travail de vérification sur les notices qui émanent de certains pays. Mais il convient de rappeler que l'étude réalisée par la Commission ne visait pas à recueillir des informations sur les éventuels détournements de la procédure des notices rouges motivés par des considérations politiques, mais à «contribuer au travail d'approfondissement effectué par Interpol en matière de protection des données, notamment en lui fournissant un aperçu de l'utilisation faite actuellement par les États membres de l'UE des notices et des diffusions d'Interpol, et de la manière dont ces outils pourraient être améliorés, notamment dans le domaine de la protection des données»⁵⁴.

6. Les faiblesses du système actuel et les moyens envisageables d'y remédier: application du «principe de la responsabilité causale»

58. Compte tenu du préjudice que le détournement des notices rouges peut causer à l'existence de personnes innocentes, il importe que les faiblesses de ce système soient recensées et qu'il y soit porté remède. Les exemples de véritables détournements du système montrent que ces faiblesses existent au niveau à la fois de la prévention des abus et des solutions qui visent à remédier aux détournements déjà commis. La faiblesse du système tient également aux ressources limitées dont dispose Interpol et concerne aussi bien les vérifications préalables effectuées pour déceler les détournements éventuels que la réparation ultérieure par la CCF du préjudice subi. Les demandes de notices rouges doivent être appréciées avant leur publication par un personnel qualifié, qui dispose du temps nécessaire pour tenir compte des informations disponibles auprès de sources publiques sur les affaires en question et pour demander au BCN auteur de la demande des informations supplémentaires. Les plaintes dont est saisie la CCF doivent être examinées de manière à ce que toutes les informations pertinentes soient réunies par les deux parties et évaluées à la lumière de la réglementation applicable, y compris du Statut d'Interpol et de toutes les normes légales relatives aux droits de l'homme pertinentes. L'augmentation exponentielle du nombre de notices rouges ces dernières années n'a pas été suivie par l'accroissement parallèle des ressources disponibles pour procéder aux vérifications préalables et postérieures.

51. Voir «[The blogger jailed for visiting a country that "doesn't exist"](#)», BBC, 7 février 2017. Note du Secrétariat: le 15 mars 2017, Interpol a confirmé (par exception de sa pratique de ne pas confirmer ou nier l'existence d'une notice rouge) que ni une notice rouge ni une diffusion n'a été enregistrée dans cette affaire. Une demande de l'Azerbaïdjan d'enregistrer une notice rouge a été examinée et refusée (ex ante) sur la base des règles d'Interpol.

52. Lien vers la question et sa réponse: www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2015-002608&language=FR.

53. Sous forme d'une conférence téléphonique au niveau administratif le 20 décembre 2016.

54. Réponse de la Commission, note 52 ci-dessus.

59. La première mesure à prendre consiste donc à donner à Interpol les moyens nécessaires pour faire face à l'utilisation croissante de ses services. Mais dans le contexte budgétaire actuel, comme dans toutes les organisations internationales, il est peu probable que des fonds supplémentaires suffisants lui soient alloués prochainement. Il est par conséquent crucial que les ressources actuellement disponibles soient utilisées efficacement. L'une des méthodes à appliquer serait de mettre en œuvre le «principe de la responsabilité causale», qui consiste à faire payer aux utilisateurs (les BCN) le coût des vérifications supplémentaires rendues indispensables par le surcroît d'affaires occasionné par les demandes abusives qui émanent d'eux. Le «principe de la responsabilité causale» a d'abord été reconnu par le droit de l'environnement (principe du «pollueur-payeur»); il aurait dans ce cas les mêmes effets bénéfiques: inciter à une diminution des comportements préjudiciables, tout en générant des ressources supplémentaires pour la prévention et la réparation ultérieure. Selon moi, si cette approche reposait sur de solides données statistiques, elle ne porterait pas atteinte au principe fondamental de l'égalité de l'ensemble des États membres. Lorsqu'une différence de traitement se fonde sur des éléments factuels différents, elle ne viole pas le principe d'égalité. Outre la «responsabilité causale» pour les coûts budgétaires occasionnés par les demandes abusives, les vérifications préalables et postérieures des notices rouges pourraient également se révéler plus efficaces si les ressources disponibles étaient concentrées sur les demandes qui émanent de BCN qui présentent un fort passif de notices rouges jugées abusives par le passé. Le «profilage» est une technique policière largement répandue. Il ne porte pas atteinte au principe d'égalité dès lors que les critères n'en sont pas discriminatoires et qu'il est appliqué sur la base de faits vérifiables et solidement établis.

60. Un recours plus intensif par Interpol aux moyens dont il dispose en vertu des articles 130 et 131 de son Règlement sur le traitement des données⁵⁵ irait dans le bon sens. Il s'agit de la possibilité donnée au secrétariat d'Interpol d'inviter les BCN à suspendre ou à retirer leur droit d'accès ou de procéder lui-même à cette suspension ou à ce retrait, voire de prendre une ou plusieurs des mesures correctives énumérées à l'article 131. D'après les informations communiquées par Interpol, le recours à ces moyens n'est guère fréquent. Mais là encore, l'utilisation de ces moyens, qui peut nécessiter d'importantes ressources (comme l'affectation d'une équipe d'évaluation aux BCN), pourrait se concentrer sur les BCN qui ont un fort passif de demandes abusives.

61. Interpol est une organisation policière, qui n'est soumise à aucun contrôle judiciaire ou parlementaire direct. Selon moi, ce statut privilégié est uniquement acceptable si l'ensemble des États parties, ou plus précisément des interlocuteurs nationaux d'Interpol, les BCN, sont eux-mêmes soumis à ces contrôles. C'est sûrement le cas dans de nombreux pays membres d'Interpol, mais malheureusement pas dans la totalité d'entre eux, comme le montrent les nombreux exemples de détournements. C'est précisément dans les pays qui présentent un fort passif de détournement du système Interpol que les juridictions nationales tendent également à manquer d'indépendance et/ou de professionnalisme. Il ne serait donc pas très utile aux victimes de leur accorder un recours juridictionnel contre les notices rouges devant les juridictions de l'État qui les a demandées.

62. C'est la raison pour laquelle il est tout à fait judicieux de mettre à la disposition des victimes potentielles de notices rouges un mécanisme de recours international comme celui de la CCF. Ce mécanisme doit satisfaire au minimum aux critères fixés par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ces critères minimum comprennent l'indépendance du «tribunal» compétent et sa capacité à véritablement statuer sur les affaires dont il est saisi, au lieu de se contenter d'adresser des recommandations; cette question est désormais réglée par les réformes adoptées à Bali, qui rendent les décisions de la CCF contraignantes pour Interpol. La séparation entre les fonctions consultatives de la CCF et ses attributions contentieuses, qui a été décidée à Bali, permettra à Interpol de veiller à ce que les membres et les agents de son futur organe consultatif et sa future instance de contentieux seront parfaitement qualifiés dans leurs domaines respectifs, c'est-à-dire, d'une part, le droit pénal, la procédure pénale et le droit relatif aux droits de l'homme pour l'instance de contentieux et, d'autre part, les technologies de l'information et la protection des données pour l'organe consultatif.

63. Afin de constituer et de conserver une solide base factuelle sur laquelle prendre les décisions politiques visant à minimiser les détournements abusifs, il importe que le secrétariat d'Interpol collecte, en coopération avec les BCN, des informations statistiques sur le nombre total d'alertes publiées, ventilées par pays, le nombre de plaintes dont est saisie la CCF, par pays d'origine de la notice, le nombre de suppressions (et les motifs de ces suppressions) et le nombre de notices rouges ayant donné lieu ou non à une extradition. Il convient de publier régulièrement un résumé de ces informations, afin, d'une part, de renforcer l'obligation faite à Interpol de rendre des comptes à ses États membres et inversement et, d'autre part, de fournir aux États membres une base objective qui leur permette d'évaluer la fiabilité des alertes émanant des différents

55. Disponible sur: <https://www.interpol.int/fr/%C3%80-propos-d'INTERPOL/Documents-juridiques>

BCN. Il deviendra alors possible de remédier de manière ciblée aux faiblesses qui transparaissent à la lecture des statistiques, en vue de les corriger grâce à des mesures de coopération, comme la formation et l'assistance technique. En dernier ressort, ces statistiques pourront également servir de fondement objectif et non discriminatoire pour la prise de sanctions adéquates, l'allocation ciblée de ressources («profilage») ou l'application du principe de la responsabilité causale («pollueur-payeur», voir paragraphe 59).

64. Même les meilleures vérifications antérieures et postérieures possibles ne sauraient suffire à prévenir tous les détournements abusifs (intentionnels) de notices rouges; et il arrive aussi que des erreurs soient commises de bonne foi, comme dans toutes les activités humaines. La lutte contre la criminalité transnationale peut imposer d'agir vite, ce qui accroît le risque d'erreur. Tout comme à l'échelon national, le risque que des innocents se trouvent arrêtés et placés en détention provisoire pendant un certain temps doit être accepté comme le prix à payer pour l'efficacité des services répressifs, qui est elle-même indispensable pour protéger bien plus d'innocents contre la criminalité. Cette situation est admise à l'échelon national, mais les personnes détenues alors qu'elles étaient innocentes ont droit à une réparation pécuniaire. Les personnes placées en détention à la suite d'une notice rouge abusive ou erronée ont en principe également droit à cette réparation, conformément à la législation du pays qui a procédé à l'arrestation de l'intéressé. La seule existence d'une notice rouge n'exonère pas les autorités qui ont effectué cette arrestation de leur responsabilité une fois l'innocence de l'intéressé démontrée. Mais l'existence d'une notice rouge, même lorsqu'elle n'est pas suivie d'une arrestation, peut également se révéler extrêmement préjudiciable en soi, notamment lorsque la personne qui en fait l'objet est un homme ou une femme d'affaires dont les moyens d'existence dépendent de sa mobilité internationale. Le meilleur moyen de remédier à cette situation est bien entendu de supprimer rapidement les notices dépourvues de fondement. Mais en cas de retard, surtout lorsque la CCF est submergée par un grand nombre de plaintes ou lorsque le BCN auteur de la demande ne fournit pas en temps utile les informations supplémentaires qui lui sont demandées, il serait parfaitement équitable de prévoir une réparation pécuniaire pour les pertes qui peuvent être établies avec une certitude raisonnable, ainsi que pour les difficultés aggravées et l'angoisse causées par les notices rouges qui s'avèrent injustifiées. Comme il serait irréaliste que les victimes traduisent le BCN auteur de la demande devant les juridictions du pays concerné, il serait souhaitable de créer un fonds d'indemnisation des victimes de notices abusives au sein d'Interpol. Conformément au principe de la responsabilité causale («pollueur-payeur»), ce fonds devrait être alimenté par les contributions des États à proportion du nombre de notices injustifiées demandées par leur BCN.

7. Conclusion

65. Il ne fait aucun doute que les notices rouges peuvent provoquer de graves violations des droits de l'homme lorsqu'elles sont détournées ou utilisées comme une arme, pour reprendre les termes employés récemment par une ancienne ministre fédérale allemande de la Justice dans le *Wall Street Journal*⁵⁶, par des régimes oppresseurs en vue de persécuter leurs opposants, même au-delà de leurs frontières. Les erreurs non intentionnelles, qui découlent par exemple de la précipitation ou d'un manque de professionnalisme, peuvent elles aussi causer d'importants préjudices. Elles empêchent la liberté de circulation d'un individu, restreignent ses possibilités d'emploi et ses activités commerciales et, plus généralement, portent atteinte à sa réputation. Dans certains cas, des personnes sont arrêtées et extradées vers un pays où elles ne peuvent espérer obtenir un procès équitable et où elles risquent la torture ou des traitements inhumains et dégradants sans même savoir qu'elles ont fait l'objet d'une notice d'Interpol.

66. En revanche, lorsqu'une personne soupçonnée d'une infraction est arrêtée conformément à des normes des droits de l'homme équivalentes à celles qu'énoncent les articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, toute ingérence qui en résulte inévitablement dans l'exercice des droits de cette personne à la liberté ou à la propriété, par exemple, n'est pas constitutive d'une violation des droits de l'homme, même si elle devrait donner lieu à une réparation dès lors qu'un innocent est victime d'une erreur de bonne foi.

67. Comme nous l'avons constaté au cours des recherches effectuées pour le présent rapport, la procédure des notices rouges d'Interpol a fait l'objet d'un détournement de la part de certains États membres et Interpol a été incapable de prévenir un grand nombre de ces abus ou de procéder à leur sujet à une réparation en temps utile, malgré les initiatives considérables prises pour renforcer les vérifications antérieures et postérieures. Il a donc été décidé de procéder à un certain nombre de réformes, qui devront selon moi être poursuivies, afin de renforcer encore la crédibilité d'Interpol de manière à protéger l'importante mission de lutte contre la grande criminalité transnationale, et notamment contre le terrorisme, qui est la

56. Voir Herta Däubler-Gmelin (note 6).

sienne. Cela permettra du même coup de renforcer la protection des droits fondamentaux et des libertés fondamentales des victimes de notices rouges abusives ou injustifiées, mais également des victimes de criminels qui demeurent en liberté en raison du mauvais fonctionnement de la coopération policière internationale.

68. Le présent rapport procède à l'évaluation des principales faiblesses du système actuel et des voies et moyens d'y remédier. Les individus qui font l'objet de notices rouges doivent pouvoir les contester selon une procédure équitable, conforme aux garanties nationales et internationales en matière de droits de l'homme, et notamment aux droits à un recours effectif et à un procès équitable, adaptés si besoin est au contexte de la coopération internationale. L'application du principe de la responsabilité causale («pollueur-payeur») sur la base de statistiques solides peut justifier une utilisation plus ciblée des ressources limitées qui sont disponibles pour procéder à des contrôles et inciter les États ou les BCN à diminuer leurs demandes injustifiées de notices. Le fait que le détournement abusif de la procédure d'Interpol ne fasse l'objet d'aucune vérification soulève clairement la question de la responsabilité judiciaire, aussi bien des États impliqués dans de telles pratiques – que ce soit en adressant à Interpol des demandes abusives ou en les exécutant – que celle de l'Organisation elle-même, dans la mesure où sa responsabilité est engagée pour avoir apporté une aide à des États coupables de violation des droits de l'homme⁵⁷. Il est donc parfaitement dans l'intérêt d'Interpol et de ses États membres que la fonction de «recours effectif» exercée par la CCF, au sens des normes internationales pertinentes en matière de droits de l'homme, continue à croître afin de justifier le maintien de l'immunité de juridiction de l'Organisation.

69. Au vu du [discours](#) prononcé par le professeur Nina Vajić, présidente de la CCF, lors de l'Assemblée générale d'Interpol à Bali en novembre 2016⁵⁸, j'ai bon espoir que la CCF parviendra effectivement à offrir ce «recours effectif». Dans le cadre du mandat de suivi que j'exercerai après l'adoption du présent rapport, je ne manquerai pas d'observer l'évolution de la CCF et l'interprétation concrète de son nouveau Statut à laquelle elle se livrera en pratique. Le projet de résolution comporte un certain nombre de propositions et de recommandations constructives, destinées à promouvoir notre but commun: continuer à renforcer l'outil essentiel de lutte contre la criminalité internationale, et notamment contre le terrorisme, que représente Interpol.

57. Voir le rapport de José Maria Beneyto (Espagne, PPE/DC), «L'obligation des institutions internationales de répondre de leurs actes en cas de violations des droits de l'homme», [Doc. 13370](#) de l'Assemblée, p. 8-9; voir également [Résolution 1979 \(2014\)](#) et [Recommandation 2037 \(2014\)](#). Dans son rapport, M. Beneyto soulève plusieurs questions concernant Interpol, qui sont reprises dans la proposition de résolution à l'origine du présent rapport (voir les paragraphes 56 et 57 de l'exposé des motifs).

58. En anglais uniquement.