

INTERPOL, PREUVE DE L'EFFECTIVITÉ DU DROIT INTERNATIONAL

Théo FOURNIER

*Faculté de Droit et de Science politique – Université d'Aix-Marseille**

PEU DE BRANCHES DU DROIT ne font l'objet d'autant de controverses que celle du droit international. Certains nieront son application en avançant que la souveraineté de l'État ne connaît pas de limites. D'autres riront à son évocation en estimant que les rapports entre États sont des relations politiques et économiques mais en aucun cas juridiques. Voilà donc un droit international coincé entre les nationalismes exacerbés et les théoriciens des relations internationales. Peu importe la Charte des Nations Unies, peu importe les conventions internationales, le droit international s'écraserait face au bon vouloir des États.

Cette hypothèse serait d'autant plus vérifiable lorsque ce sont les compétences régaliennes de l'État qui sont en jeu, parmi lesquelles la police. On peut dès lors s'étonner du choix qui a été fait d'associer effectivité du droit international et Interpol, illustration par excellence de la coopération policière internationale. D'autant plus que cette organisation internationale n'a pas vocation à se substituer aux États membres dans leurs pouvoirs de police. L'Organisation Internationale de Police Criminelle (OIPC) est simplement une plateforme de facilitation du travail policier international, un simple outil de centralisation d'informations policières en vue de faciliter l'appréhension de la criminalité internationale¹. L'article 2 du statut d'Interpol ne peut être

* Master 2 « Droit de la reconstruction des États », ancien étudiant de l'Institut Portalis (28^e promotion – *Chateaubriand* – 2011/2013).

plus explicite, il s'agit « d'assurer et de développer l'assistance réciproque la plus large possible de toutes les autorités de police criminelle » en vue de « contribuer efficacement à la prévention et à la répression des infractions de droit commun ». Priorité est donc donnée à l'efficacité de la coopération policière et ce n'est pas l'évocation symbolique de « l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'Homme »² qui va limiter cette coopération.

Pourtant une étude plus approfondie d'Interpol révèle que les États membres de l'Organisation ont délibérément choisi d'astreindre la coopération policière internationale au respect des droits fondamentaux et plus particulièrement aux principes de non-discrimination et de protection de la vie privée. Mieux, un organe à part entière de l'organisation, la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol, veille à l'application de ces principes dans le traitement des données nominatives échangées au sein du Secrétariat général. Cet heureux élargissement est paradoxal. Il n'a pu être décidé que par l'Assemblée générale et donc par les États membres d'Interpol. Pourquoi donc ceux-ci ont-ils sciemment limité l'action de leurs polices respectives à des principes généralement peu respectés dans le cadre national³ ?

N'en déplaise à ses pourfendeurs, c'est bien le droit international, et non la volonté des États qui a permis cette évolution institutionnelle majeure. C'est parce que s'est posé un problème théorique de droit international que les droits fondamentaux se sont imposés.

Des problèmes théoriques, il en a longtemps été question dans l'évolution institutionnelle d'Interpol. En effet, celle-ci n'a pas toujours été une organisation internationale. Au contraire même puisque sa prédécesseur, la Commission internationale de police criminelle, revêtait les principales caractéristiques d'une organisation non gouvernementale. La CIPC poursuivait un but non lucratif sur le territoire de plusieurs États, la

¹ Cette coopération fonctionne sur le mode d'un relais entre le Secrétariat général, organe centralisateur et les Bureaux centraux nationaux, détachement d'Interpol dans chaque État membre. Les BCN sont au service de l'État qui est libre de partager les informations qu'il souhaite.

² Article 3 du statut.

³ Il n'est pas besoin d'évoquer le cas de la Chine ou de la Russie, tous deux membres d'Interpol, pour constater une violation des droits fondamentaux par la police. Il suffit d'étudier le cas de la France, rappelée à l'ordre pour violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme, Cour eur. dr. h., *Brusco c. France*, 14 octobre 2010.

coopération policière, et son acte constitutif n'était pas un accord intergouvernemental puisqu'en 1914, ce sont des magistrats et des policiers qui se sont réunis pour décider de sa création et non des représentants de l'État au sens du droit international. C'est pour dépoussiérer cette image de « club des polices » que l'OIPC a été créée en 1956 par le biais de l'adoption d'un statut qui continue de régir les activités de l'organisation. Volonté était faite de rapprocher Interpol des standards d'organisations onusiennes. En témoigne l'institutionnalisation d'un organe délibératif, l'Assemblée générale, d'un organe exécutif, le Conseil exécutif, et des organes de gestion des informations, le Secrétariat général et les Bureaux centraux nationaux. Malgré cela la reconnaissance d'Interpol est intervenue sur le tard, principalement parce que le traité constitutif de l'OIPC n'était pas conforme aux règles internationales en la matière. Celui-ci n'a pas été ouvert à ratification des États membres (il a été voté par l'Assemblée générale) et ne traduisait donc pas une volonté expresse de leur part de s'engager.

Il a fallu attendre 1972 pour que la France, désireuse de régulariser la situation du siège d'Interpol à Saint-Cloud, reconnaisse le caractère interétatique de l'Organisation par le biais d'un accord de siège⁴. Pour autant, en dépit de cette reconnaissance, Interpol n'en restait pas un moins un membre secondaire appauvri de la communauté internationale puisque certains privilèges et immunités, normalement accordés, faisaient défaut. Ainsi, l'accord de siège n'attribuait à Interpol ni une immunité de juridiction, ni une inviolabilité des locaux et des documents pourtant essentiels à la préservation de l'indépendance de toute organisation internationale.

Pour résumer, Interpol pouvait à tout moment faire l'objet d'une action en justice devant les juridictions françaises voire d'une perquisition par les services de police. Et c'est ce qu'il s'est passé lorsque la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) s'est déclarée compétente pour contrôler les données nominatives stockées au sein du siège d'Interpol. La CNIL était dans son droit. Elle était territorialement compétente, puisque le siège d'Interpol était en France, donc sous sa juridiction, et matériellement compétente, car Interpol était détentricice d'un traitement automatisé d'informations

⁴ L'ONU, à travers l'ECOSOC a reconnu Interpol en tant qu'organisation internationale en 1975. Depuis, cette qualification n'a plus été remise en cause.



nominatives. Politiquement cependant, les conséquences auraient été fâcheuses pour la pérennité de la coopération policière internationale. On imagine mal les autres États membres accepter de continuer la collaboration tout en sachant que les informations qu'ils mettaient à disposition seraient contrôlées par une autorité administrative française.

À ceux qui doutent de l'importance de respecter les fondamentaux posés par le droit international en matière d'immunités et de privilèges, la situation d'Interpol en 1978 devrait les faire réfléchir ...

Fort heureusement, l'Organisation est sortie grandie de cette épreuve puisqu'un nouvel accord de siège, signé en 1982, l'a doté de l'ensemble des privilèges et immunités nécessaires à son fonctionnement. De fait, la compétence de la CNIL fut écartée mais son action ne fut pas vaine puisque fut créée la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol (CCF), « organe indépendant qui veille à ce que le traitement d'informations à caractère personnel par l'organisation soit conforme à la réglementation dont celle-ci s'est dotée en la matière »⁵.

1982 est un véritable tournant dans l'histoire d'Interpol. Elle marque le début d'une prise de conscience par l'organisation qui va peu à peu renforcer la protection des droits fondamentaux et s'affirmer comme un exemple en la matière⁶. La CCF était dotée dès sa création d'une réelle indépendance fonctionnelle qu'elle a su utiliser pour s'imposer en tant qu'organe indispensable au fonctionnement d'Interpol⁷.

La Commission est ainsi compétente pour examiner des requêtes individuelles ce qui la rapproche des standards internationaux comme le Comité des droits de l'Homme. Ces requêtes peuvent être informatives. Un individu peut ainsi demander à la Commission la divulgation de l'existence ou de l'absence d'informations le concernant. Il peut aussi remettre en cause le traitement de cette information si jamais celle-ci n'a pas été traitée en

⁵ Article 36 du statut.

⁶ Cela va notamment se concrétiser par l'adoption d'un corpus de textes afférents au fonctionnement de la Commission et au traitement des informations nominatives par Interpol. Une synthèse récente a été effectuée en 2011 avec l'adoption du Règlement sur le traitement des données.

⁷ La révision statutaire de 2008 l'a élevée au rang d'organe de l'Organisation, au même titre que les 4 originels.

conformité avec les règles d'Interpol sur la protection des données. La Commission peut dans ce cas émettre des recommandations au Secrétariat général pour qu'il supprime les informations non vertueuses⁸.

La Commission dispose aussi d'un pouvoir d'auto-saisine qui lui permet à tout moment et sans autorisation préalable des États concernés, de vérifier la conformité des informations. Elle est aussi obligatoirement consultée par le Secrétariat général pour toute opération concernant le traitement de données nominatives.

L'action de la CCF permet d'appliquer au sein d'Interpol les standards internationaux en matière de protection des données : principe de licéité et de loyauté, principe d'exactitude, principe de l'accès par les personnes concernées, imposition d'un délai maximal de conservation de l'information...L'initiative d'Interpol est remarquable : il est rare qu'une organisation internationale, déjà soumise à la volonté de ses États membres, accepte de contraindre son action.

Mais la politique d'Interpol en matière de protection des droits fondamentaux est encore plus ambitieuse et ne se limite pas à sa structure interne. En effet, depuis novembre 2012, chaque Bureau central national est doté d'un officier délégué à la protection des données personnelles. Sorte de détachement de la Commission, il a pour mission de faire une première vérification du respect de la législation en vigueur. Cette innovation est considérable. Elle est une garantie, mince il est vrai, mais une garantie quand même de la protection d'un standard minimum de droits dans des pays non astreints au respect des conventions régionales de protection des droits de l'Homme⁹.

Qui l'eut cru ? La coopération policière internationale qui œuvre à la promotion du droit international des droits de l'Homme ?

L'étude d'Interpol est un beau pied-de-nez aux sceptiques, aux dubitatifs, à ceux qui veulent réduire le droit international à un corpus

⁸ Conciliation ne signifie pas pour autant inaction. La preuve : en 2010 plus de 94% des recommandations de la Commission ont été mises en œuvre. Commission de contrôle des fichiers de l'OIPC-INTERPOL, *Rapport d'activité annuel pour l'année 2010*, CCF/80/12/d353, p. 20.

⁹ C'est le cas de nombreux pays d'Asie du sud-est.

juridique ineffectif car non contraignant. C'est le droit international qui a contraint Interpol à inclure les droits fondamentaux dans son fonctionnement. C'est le droit international qui permet le respect d'un standard minimum de protection par la plus grande organisation policière du monde. C'est le droit international qui contribue à la prise de conscience de cette protection dans des pays qui d'ordinaire sont peu enclin à la mettre en œuvre. Qu'on se le dise, réunir effectivité et droit international n'est pas de l'ordre de la métaphysique !

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- M. LEBRU : *Interpol*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1998, 127 p
- *Interpol, les textes fondamentaux de l'Organisation internationale de police criminelle*, Paris, PUF, coll. Criminalité internationale, 2001, 466 p.

LÉGISLATION

- Commission de contrôle des fichiers d'Interpol, *Règles de fonctionnement de la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol*, CCF/72/4.4/d171
- Interpol, bureau des affaires juridiques, *Règlement d'Interpol sur le traitement des données*, Résolution de l'Assemblée générale de l'OIPC-INTERPOL, réunie en sa 80^e session (31 octobre au 3 novembre 2011), AG-2012-RES-07
- Journal Officiel, *Décret n° 74-992 portant publication de l'échange de lettres constituant l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale de police criminelle relatif au siège d'Interpol et à ses privilèges et immunités, signé à Paris le 12 mai 1972*, 30 nov. 1974

ARTICLES

- W. L. CHEAH, « Policing Interpol: The Commission for the Control of Interpol's Files and the Right to a Remedy », *International Organizations Law Review*, V. 7 (2010), pp. 375–404.
- B. SCHONDORF-HAUBOLD, « The Administration of Information in International Administrative Law - The Example of Interpol », *German Law Journal*, V. 09, n°11, pp 1719-1752.
- F. de VILLENFAGNE et C. GAYREL, « ICPO-Interpol , Assessment, Issues and Outlook », *CRIDS*, 2011.