



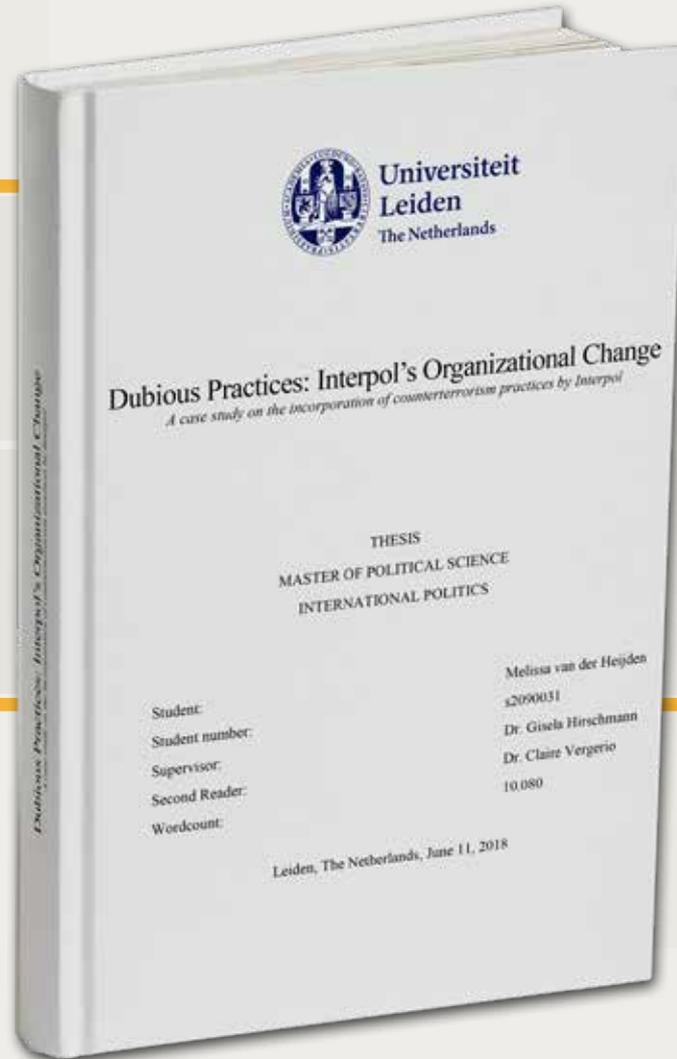
الائتلاف الإسلامي العسكري لمحاربة الإرهاب
ISLAMIC MILITARY COUNTER TERRORISM COALITION

Département Général de la
Planification et de la Coordination

Critique de livre

7

Nov. 2019



Pratiques suspectes, changement organisationnel dans INTERPOL

Étude de cas sur
l'intégration des pratiques antiterroristes dans les activités d'INTERPOL

Chercheur: Melissa van der Heijden



Critique de livre

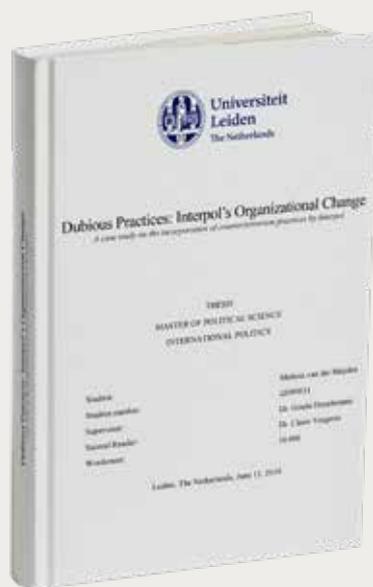


Revue de livre mensuelle Série de questions de terrorisme

Pratiques suspectes, changement organisationnel dans INTERPOL

Étude de cas sur
l'intégration des pratiques antiterroristes dans les activités d'INTERPOL

Chercheur: Melissa van der Heijden



Pratiques suspectes, changement organisationnel dans INTERPOL

Étude de cas sur l'intégration des pratiques
antiterroristes dans les activités d'INTERPOL

Chercheur:
Melissa van der Heijden

Université de Leiden - Pays-Bas (2018)



Pas de neutralité face au terrorisme!

INTERPOL modifie sa constitution pour lutter contre le terrorisme

INTERPOL est une organisation internationale chargée de la lutte contre la criminalité internationale. Elle vise à promouvoir la coopération policière internationale entre plus de 190 États Membres. Son principal mandat est de «prévenir et combattre la criminalité, et de promouvoir la coopération dans les affaires policières et sécuritaires». L'Organisation qui a réussi à atteindre ses objectifs avec un succès manifeste, est attachée à la neutralité politique et au respect de la souveraineté des États Membres, l'article 3 de son statut stipulant clairement qu'il «est strictement interdit à l'Organisation d'intervenir dans les activités à caractère politique, militaire, religieux ou racial». Un exemple historique manifeste de cette position est le refus de l'organisation de fournir des informations sur les terroristes soupçonnés de l'attaque de Munich aux Jeux Olympiques de 1972. Elle a interprété sa position en tant que

respect du concept de non-ingérence politique, le terrorisme constituant une affaire politique en dehors du mandat initial de l'organisation.

Toutefois, face à la croissance spectaculaire du terrorisme et aux graves conséquences de ses actes au sein de la communauté internationale, INTERPOL a renoncé à son rôle bien connu et a établi le crime terroriste comme une cible majeure de son action et de ses activités, devenant la plus grande organisation policière au monde capable de lutter contre le terrorisme.

Comment INTERPOL est-il passé d'une organisation politiquement neutre à une organisation active dans le domaine de la lutte contre les crimes terroristes à motivation politique?

C'est l'objectif de cette étude qui cherche à répondre à cette interrogation en retraçant l'histoire de l'organisation et les mesures qui l'ont amenée, du refus de participer à la lutte contre le terrorisme à la participation active à cette lutte. A l'origine, il s'agit d'une thèse de maîtrise de la chercheuse Melissa Van Der Heijden, qui a mis en exergue le tournant critique ayant permis de lever les restrictions imposées à INTERPOL et son ouverture à des choix plus vastes dans

ses décisions. Ce changement a été facilité par l'ambiguïté des textes de son statut qui a permis son interprétation ultérieure conformément à l'ambition de l'Organisation et à la volonté des États Membres.

Dans un monde où l'impact de la menace terroriste est devenu considérable, INTERPOL s'est identifiée comme la plus grande organisation de police au monde capable de lutter contre le terrorisme, la criminalité terroriste étant l'une des principales cibles de ses opérations.

Contexte historique

Le système mondial de coopération policière remonte à la première conférence de police criminelle tenue à Monaco en 1914, lorsque le besoin de documentation centralisée sur la criminalité internationale est apparu, mais le désir d'établir une coopération policière transnationale à cette époque a échoué à cause de la Première Guerre Mondiale. L'année 1923 a marqué le début des travaux d'INTERPOL, à commencer par la deuxième conférence de la police criminelle tenue à Vienne, au cours de laquelle la Commission Internationale de Police Criminelle, à l'origine de la filiale d'INTERPOL, a été créée.

La Commission a ensuite évolué d'un organe travaillant dans le cadre d'un statut rédigé à partir de protocoles d'entente entre les officiers de police sans signature diplomatique des États Membres, jusqu'à ce qu'elle devienne la première structure d'une organisation de coopération policière internationale dotée d'une banque centrale d'informations. Ces efforts ont coïncidé avec le déclenchement de la Seconde Guerre Mondiale qui a divisé la communauté internationale et perturbé à nouveau les travaux de l'Organisation.

Après la guerre, une troisième tentative de rétablissement de la coopération policière

internationale a été faite et la direction de l'organisation a été transférée en France. En 1956, le statut de la Commission a été remanié pour devenir l'Organisation Internationale de Police Criminelle (CPI) connue sous son acronyme Interpol.

En tant qu'organisation non gouvernementale, Interpol a acquis une crédibilité consultative auprès des Nations Unies. Elle a mis au point une nouvelle constitution conforme à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, caractérisée par trois principes: le respect de la souveraineté nationale, l'imposition du droit pénal (national) ordinaire et l'universalité.

Interpol finira par être reconnu comme une organisation intergouvernementale qui «assure, dans toute la mesure du possible, la coopération entre toutes les autorités de police criminelle, dans les limites des lois adoptées par les divers pays et dans l'esprit de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme».

La nature neutre de l'organisation s'est davantage établie après la Seconde Guerre Mondiale, en particulier à la lumière des troubles internationaux causés par la guerre froide, qui ont rendu encore plus difficile la coopération policière internationale. INTERPOL a maintenu son caractère neutre apolitique pour éviter de porter atteinte à la souveraineté des États Membres, et pour éviter toute ingérence dans les questions politiques, militaires, religieuses ou raciales, de même que pour se limiter à la lutte contre le crime international.

Action de l'organisation

Les activités d'INTERPOL sont régies par un cadre clair établi par des entités juridiques. Son organigramme se caractérise par trois composantes clés du processus décisionnel: l'Assemblée Générale, le Comité Exécutif et le Secrétariat Général.

L'Assemblée Générale est l'entité Suprême de l'Organisation. Elle est composée de représentants des États Membres et se réunit tous les ans pour prendre des

décisions concernant les politiques, activités, programmes, budget, dépenses et autres affaires de l'Organisation. Chaque représentant des États Membres de l'Organisation dispose d'une voix et les décisions sont prises à la majorité des voix. L'Assemblée Générale n'a pas d'autorité législative et ses résolutions ne sont que des recommandations et des suggestions, elle sert en fait de plateforme pour débattre de sujets liés à la coopération policière internationale, en tant que moyen d'échange d'informations, de partage des connaissances et de confiance mutuelle entre les États. Le Comité Exécutif est composé de 13 membres élus par l'Assemblée Générale, dont le Président est le Président d'INTERPOL. Le Comité guide l'Organisation dans ses pratiques et sa gestion pour l'application des résolutions de l'Assemblée Générale. Le Secrétariat Général est responsable des pratiques quotidiennes et du travail administratif, sous la direction du Secrétaire Général.

Basé à Lyon, en France, depuis 1956, le siège d'Interpol travaille 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, et est relié aux bureaux nationaux dans les États Membres pour assurer la coopération, la circulation de l'information et le déroulement des enquêtes internationales.

Crises déroutantes

Bien que l'organisation soit soumise à des principes qui l'empêchent de s'immiscer dans les questions politiques, elle a pu changer d'approche pour participer à la lutte contre le terrorisme, à la suite d'une série d'événements dans lesquels elle n'a pas pu intervenir, ce qui a entraîné une crise entre l'organisation et ses États Membres. En 1951, un avion tchécoslovaque a été détourné et a débarqué sur une base américaine en Allemagne de l'Ouest. La Tchécoslovaquie a demandé à Interpol de procéder à l'arrestation des auteurs de ce crime, considéré comme un crime de piraterie aérienne relevant de la juridiction de l'Organisation. Toutefois, les États-Unis ont appelé Interpol à ne pas s'immiscer dans l'enquête estimant qu'il s'agissait d'une question d'asile politique pour

échapper au régime communiste. Mais Interpol a finalement décidé d'intervenir dans l'affaire en faveur du gouvernement tchèque. Les États-Unis ont alors retiré leurs représentants à l'Organisation.

Cet événement a clairement révélé la divergence dans l'interprétation de l'article 3 du statut d'INTERPOL et a mis en lumière l'importance de reconsidérer la neutralité politique de l'Organisation. Il n'a toutefois pas entraîné de changement dans le fonctionnement de l'Organisation, qui a respecté dans les années qui ont suivi sa position en matière de crimes terroristes.

Des athlètes israéliens ont été tués dans le Village Olympique de Munich pendant les Jeux Olympiques. Lorsque la police allemande a demandé à Interpol de lui fournir des informations sur les agresseurs et l'a exhortée à les poursuivre, l'Organisation a refusé de donner une suite favorable à la demande, préférant garder la neutralité et ne pas intervenir en raison du caractère politique de l'affaire.

Par bonheur, l'Interpol n'a pas été confronté à d'autres questions similaires aussi épineuses que ces deux incidents, mais l'ambiguïté et la confusion entourant la manière dont l'Organisation traitait les affaires de terrorisme perduraient et sa position sur ces questions devait être réexaminée. Ces conditions se sont accompagnées par l'escalade de la violence politique et du terrorisme dans le monde, de même que les Pays Européens et les États-Unis ont demandé à l'Organisation de contribuer plus sérieusement à la lutte contre le terrorisme.

Tournant critique

Après l'attaque de Munich susmentionnée, le besoin d'une coopération policière internationale accrue s'est fait sentir, en particulier du fait que les États Membres étaient mécontents des performances de l'Organisation, qui s'est trouvée dans un engrenage critique ayant contribué à la pousser à opter pour une nouvelle interprétation de sa nature politiquement neutre au sens de l'article 3. Cela s'est traduit par la

participation progressive de l'Organisation aux activités de lutte contre le terrorisme. Après le départ à la retraite en 1978 du Secrétaire Général John Nebuti, ardent défenseur de la neutralité politique de l'Organisation, les plaintes relatives à l'incapacité d'INTERPOL de traiter certaines affaires, en particulier celles relatives au terrorisme, ont été nombreuses. Le Secrétariat Général d'Interpol a mis au point un ensemble de directives pour lutter contre le terrorisme mais, en raison de la délicatesse et de la sensibilité du sujet, le sujet n'a été sérieusement débattu qu'en 1983.

Lors des réunions ultérieures de l'Assemblée Générale, les capacités limitées d'INTERPOL et de son ancien statut ont été un sujet de discussion important et les États Membres ont fréquemment soulevé des questions urgentes liées à l'augmentation du taux de criminalité internationale. Lors de l'ouverture de la 52e Assemblée Générale à Cannes en 1983, le Président d'INTERPOL, M. Bogarin, a présenté son projet d'actualisation du plan d'action de l'Organisation. Il a souligné la nécessité de suivre le rythme des besoins des États Membres et a également reconnu la nécessité d'un examen critique des résolutions et actions antérieures, ainsi que de la démonstration de la capacité d'INTERPOL à contribuer à régler les problèmes complexes de l'époque actuelle. Devant l'inquiétude grandissante suscitée par le terrorisme, l'organisation a été confrontée à différentes solutions pour résoudre ce problème, ce qui a conduit à la décision de réévaluer son statut.

À la 53e session de l'Assemblée Générale en 1984, le Comité Exécutif a proposé la résolution AGN-53-RES-7, sur l'application de l'article 3 de la Constitution, qui a été approuvée par 70 voix contre 17, avec 3 abstentions. Cette décision a été un événement controversé, qui a orienté le cours des travaux de l'Organisation dans une direction complètement différente. Cette décision a modifié le champ d'application limité du Secrétariat et de ses offices nationaux et, avec la modification de l'interprétation de l'article III, le Secrétaire Général était désormais en

mesure de discuter de l'application éventuelle de cet article sur des cas bien déterminés avec l'autorité nationale requérante.

Bien que la résolution affirme le respect des limites de l'article 3, son ambiguïté reste reconnue tout autant que la définition des pratiques politiques, raciales, religieuses et militaires interdites à INTERPOL. Aussi, chaque question présentée par un État Membre devait-elle être prise en compte individuellement pour examen dans son contexte, et la responsabilité complète devait incomber à l'État Membre demandant l'assistance d'INTERPOL.

C'était le seul moyen pour Interpol de réinterpréter l'article 3 de son statut, ce qui imposait d'opter pour la théorie d'interprétation prédominante, qui soulignait le caractère criminel de l'attentat terroriste qui prévalait aux motivations politiques de l'acte terroriste. Les limitations de l'article 3 ont donc été évitées et le crime terroriste a été traité conformément à son principe fondamental qui est l'acte criminel lui-même. Et afin de soutenir la nouvelle interprétation de l'article 3, trois critères ont été établis pour évaluer les affaires de terrorisme:

- 1) Le critère du principe de la zone de conflit, en ce sens que tout acte de terrorisme commis en dehors de la zone de conflit est criminel, même avec des motifs politiques clairs.
- 2) Le critère permettant d'évaluer le statut des victimes à savoir qu'aucun civil innocent ne peut être la cible légitime d'une quelconque attaque terroriste, quel que soit le motif de l'attaque. Cela confirme que le traitement de telles attaques terroristes doit se limiter à les considérer dans la plupart des cas en tant que crimes.
- 3) Le critère de l'ampleur du crime, c'est-à-dire que les crimes dépassant un certain niveau de violence ne peuvent être l'expression légitime des injustices, de sorte que ces attaques brutales sont donc souvent qualifiées d'actes criminels et non de revendications politiques, religieuses ou ethniques.

À la suite de cette nouvelle interprétation de l'article 3 du statut d'INTERPOL, les actes qualifiés d'infractions terroristes sont des

actes de nature politique, tels que la trahison, l'appartenance à des organisations interdites et les crimes de responsables politiques liés à leurs activités politiques. Cette nouvelle approche de l'interprétation de l'article 3 a modifié le champ d'application du Secrétariat Général et des organismes nationaux de coordination (bureaux d'INTERPOL dans les pays).

L'action et l'indépendance d'INTERPOL reposaient sur une double idée: le respect de la souveraineté de l'État et la structure de l'Organisation qui protège son indépendance en agissant par le biais d'instances de coordination nationales, mais l'intensification et le développement qui ont accompagné la criminalité internationale ont déclenché un débat au sein d'INTERPOL et des demandes urgentes d'agir de la part de ses membres. Le besoin que ressentent les pays membres pour les services d'Interpol leur a imposé de traiter les questions controversées, d'atténuer les craintes d'ingérence ou d'atteinte à la souveraineté des États Membres et de permettre à l'Organisation d'élargir ses activités.

Pour pouvoir s'engager dans la lutte contre le terrorisme, Interpol devait réinterpréter l'article 3 de sa Constitution et adopter la théorie d'interprétation dominante, selon laquelle les motivations criminelles de l'acte terroriste prédominaient sur ses motivations politiques.

Portée plus large

Les moyens par lesquels INTERPOL pouvait intervenir dans les crimes terroristes tout en préservant le contenu de l'article 3 de son statut étaient régis par la partie I de la résolution AGN-53-RES-6, adoptée à une écrasante majorité (95 voix pour, 1 abstention) et qui a porté sur la classification des crimes violents, communément appelés terroristes, de sorte que ce phénomène a été définie en fonction de son champ d'application, qui touche tous les

États Membres. La déclaration du Secrétaire Général Kendall sur la nouvelle classification du terrorisme illustre cet état de fait: «Lorsqu'il y a, par exemple, un grave attentat à la bombe, nous ne l'appelons pas terrorisme. Ce mot a été banni de notre dictionnaire... nous le qualifions de crime violent commis par des groupes organisés».

L'amendement à l'article 3 a permis à INTERPOL d'étendre ses activités de lutte contre le terrorisme, qui n'étaient pas autorisées auparavant. La transformation du nouveau cours d'INTERPOL apparaît dans de nombreuses décisions prises au cours des années ultérieures à la suite de cet amendement. La lutte contre le terrorisme est devenue l'une des tâches principales de la coopération policière internationale en 1993. Cinq ans plus tard, INTERPOL introduisait les «Nouvelles lignes directrices pour la lutte contre le terrorisme international», adoptant les modifications de l'interprétation de l'article 3 compte tenu des circonstances et de la nature du crime avant d'en examiner les motifs. Les nouvelles directives visent à améliorer la coopération et à condamner tout acte terroriste. Bien que cette déclaration ne fournisse aucune définition claire du terrorisme, elle continuait de condamner tous les actes de terrorisme qui menaçaient la communauté internationale et relevaient des descriptions de résolutions antérieures.

En 1999, dans la résolution AGN-1999-RES-8, Interpol était considérée comme un outil essentiel de la coopération policière internationale pour atteindre les objectifs du projet de convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, grâce à laquelle les activités antiterroristes devenaient une partie intégrante des pratiques d'INTERPOL et de ses objectifs.

Depuis le 11 septembre 2001, les priorités de la communauté internationale ont évolué dans le sens de la lutte contre le terrorisme. Le siège d'INTERPOL a mis en place un service de lutte contre le crime terroriste ouvert 24h / 24. Il a renforcé la communication avec le public, formé un groupe de travail sur la crise,

classé le terrorisme prioritaire et invité les pays membres à coopérer avec lui sans réserve, dans toute la mesure permise par le droit national, pour identifier toute personne ayant aidé à la commission d'actes terroristes et traduire les responsables en justice.

La transformation de la fonction antiterroriste d'INTERPOL a clairement montré à quel point l'impact du changement organisationnel peut affecter le travail des organisations internationales et son incidence sur leurs pratiques futures.

Il est clair que l'amendement à l'article 3 a permis à INTERPOL d'abandonner sa nature neutre et apolitique au-delà de la simple séparation entre le crime et la motivation pour protéger avant tout l'humanité. En raison de la menace croissante du terrorisme, Interpol a modifié son mandat légal et s'est engagé sur une voie qui prend beaucoup de soin dans la lutte contre le terrorisme. Les États Membres ayant besoin de coopérer, les contraintes structurelles qui pesaient sur la nature apolitique d'INTERPOL

ont été assouplies et les États Membres ont été autorisés à modifier leur vision et leur interprétation du terrorisme.

Si la capacité d'INTERPOL de trouver un équilibre entre son autonomie et la souveraineté de ses membres est essentielle, l'organisation a progressivement été en mesure d'élargir ses compétences de manière à ne pas contredire la souveraineté de ses États Membres. Dans des situations où le terrorisme menace toute la communauté internationale, les États sont davantage disposés à céder de leur souveraineté aux organisations internationales afin de lutter plus efficacement contre la criminalité internationale. Cela ouvre de nouveaux horizons à l'action des organisations internationales et renforce leur impact dans la communauté internationale.

Le changement décidé par INTERPOL dans sa fonction de lutte contre le terrorisme a révélé la capacité des organisations de modifier l'un de leurs principes fondamentaux et a clairement montré à quel point le changement organisationnel pouvait affecter le travail des organisations internationales et avoir des conséquences substantielles sur leurs pratiques futures.

Étude:

«Pratiques suspectes, changement organisationnel dans INTERPOL»: Étude de cas sur l'intégration des pratiques antiterroristes dans les activités d'INTERPOL

► Chercheur: Melissa van der Heijden

Université de Leiden - Pays-Bas





الائتلاف الإسلامي العسكري لمحاربة الإرهاب
ISLAMIC MILITARY COUNTER TERRORISM COALITION

Département Général de la
Planification et de la Coordination



@IMCTC_AR

@IMCTC_EN

@IMCTC_FR

www.imctc.org