

Résolution 2315 (2019)¹
Version provisoire

La réforme d'Interpol et les procédures d'extradition: renforcer la confiance en luttant contre les abus

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire insiste sur l'importance fondamentale de la coopération internationale en matière pénale. Face à des criminels qui profitent de la réduction des contrôles aux frontières en Europe pour échapper à la justice de leur propre pays et transférer des avoirs illicites à l'étranger, les États doivent réagir en coopérant efficacement les uns avec les autres pour faire respecter l'État de droit. Compte tenu des violations fréquentes en la matière, les États doivent rester vigilants et prêts à réagir face à l'utilisation abusive des mécanismes de coopération par des États autoritaires à des fins politiques et de corruption.
2. Le principal instrument juridique du Conseil de l'Europe dans ce domaine est la Convention européenne d'extradition de 1957 (STE n^o 24), mise à jour par quatre protocoles additionnels en 1975, 1978, 2010 et 2012 (STCE n^o 086, 098, 209 et 212). Son fonctionnement pratique est appuyé par le Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC). Le principal objectif poursuivi par les Parties à la convention est de faciliter autant que faire se peut l'extradition, afin de prévenir l'impunité des criminels qui fuient à l'étranger.
3. Il convient de trouver un juste équilibre entre l'intérêt légitime de la prévention de l'impunité des auteurs de graves infractions, qui constituent généralement elles-mêmes des violations des droits de l'homme, et les droits de la personne visée par une demande d'extradition, qui ne doit pas courir de risque grave de faire l'objet d'un déni de justice flagrant, de peines cruelles et inhumaines et/ou de traitement discriminatoire pour des motifs d'ordre politique, racial, ethnique ou religieux.
4. La coopération internationale en matière pénale exige un degré élevé de confiance mutuelle, basée sur des normes et des pratiques communes. La confiance s'établit au fil du temps et non sans efforts entre des collègues compétents de différents pays qui apprennent à se connaître et à se respecter mutuellement grâce à leur professionnalisme et à leur intégrité, pour finalement construire des succès ensemble. Mais la confiance peut se perdre rapidement et facilement, surtout en cas de détournement des mécanismes de coopération internationale à des fins politiques ou de corruption.
5. Il convient également de noter qu'outre les demandes d'extradition, les mécanismes de coopération juridique mutuelle entre États - comme le système d'information Schengen - font également l'objet d'abus et peuvent entraîner des atteintes à la vie privée, à la propriété, aux droits professionnels et mener à la privation de liberté, notamment en vertu de la Convention de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n^o 141) ainsi que de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de 2000.
6. L'Assemblée note par ailleurs que les procédures d'extradition sont souvent déclenchées par une notice rouge ou une diffusion d'Interpol. Dans sa [Résolution 2161 \(2017\)](#) «Recours abusif au système d'Interpol: nécessité de garanties légales plus strictes», l'Assemblée reconnaît le rôle essentiel joué par

1. *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 29 novembre 2019 (voir [Doc. 14997](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Aleksander Pocijaj).



Interpol dans la lutte contre l'impunité. Pour autant, l'Assemblée constate que les procédures d'Interpol font souvent l'objet de détournements à des fins politiques ou de corruption par certains pays. Elle a donc soumis plusieurs propositions de réformes concrètes pour renforcer le système d'Interpol.

7. L'Assemblée se félicite aujourd'hui de ce que nombre de ses propositions ont déjà été mises en œuvre par Interpol, ou sont en passe de l'être, à savoir:

7.1. les nouvelles notices rouges et diffusions sont vérifiées par une équipe spéciale pluridisciplinaire du Secrétariat général d'Interpol avant d'être transmises aux bureaux centraux nationaux (BCN);

7.2. le travail de vérification des anciennes notices rouges autorisées avant la mise en place du contrôle de conformité en 2016 et qui sont toujours visibles dans les bases de données d'Interpol a commencé;

7.3. un responsable de la protection des données a été nommé au sein d'Interpol; il est placé sous l'autorité directe du Secrétaire général;

7.4. la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol (CCF), qui peut être saisie par toute personne visée par une notice ou une diffusion, a été renforcée par son nouveau Statut entré en vigueur en mars 2017. Ce nouveau Statut a notamment permis:

7.4.1. d'améliorer la réactivité de la CCF grâce à l'accroissement de ses ressources;

7.4.2. de rendre ses décisions contraignantes pour Interpol: lorsqu'une notice rouge est jugée non conforme au Statut ou aux règlements d'Interpol, elle doit être supprimée par le Secrétariat général;

7.4.3. de motiver ses décisions et d'en publier des extraits permettant de mieux comprendre l'interprétation des règlements pertinents;

7.4.4. de renforcer l'indépendance de la CCF grâce à l'instauration d'une séparation effective entre le Secrétariat général d'Interpol et le secrétariat de la CCF;

7.4.5. de contraindre ses membres à se dessaisir des cas où ils sont ressortissants du pays d'où proviennent les données contestées par un demandeur;

7.5. une «Politique à l'égard des réfugiés» a été adoptée et publiée par Interpol en septembre 2017, dans le but de prévenir l'émission de notices rouges et de diffusions à l'encontre de personnes ayant le statut de réfugié en vertu des Conventions de Genève;

7.6. un «Recueil de pratiques» concernant l'article 3 de son Statut (relatif à la neutralité politique, militaire, religieuse ou raciale) a été publié sur le site internet d'Interpol.

8. Toutefois, l'Assemblée note également avec regret qu'un certain nombre de recommandations (y compris la création d'un fonds de compensation pour les victimes des abus des mécanismes d'Interpol) n'ont pas encore été mises en application, en particulier celles qui visent à améliorer la transparence des travaux d'Interpol ou à renforcer la responsabilité des États dont le BCN fait une utilisation abusive des instruments d'Interpol.

9. Concernant l'amélioration des procédures d'extradition et des autres procédures dans le domaine de la coopération en matière de droit pénal international en général, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe et les États signataires de l'accord GRECO à participer activement aux activités de coopération menées par le Conseil de l'Europe dans le domaine du droit pénal, en particulier le PC-OC. Il s'agit surtout de mettre en œuvre les bonnes pratiques et d'éviter les problèmes recensés par le PC-OC, notamment:

9.1. en qualité de Partie requise, en traitant les demandes d'extradition en temps opportun, dans un esprit de coopération et axé sur les résultats, et en demandant rapidement des informations complémentaires ou des éclaircissements, le cas échéant;

9.2. en qualité de Partie requérante, en fournissant des informations suffisamment détaillées sur la personne visée par la demande d'extradition, le crime présumé et les éléments de preuve établissant un lien entre ladite personne et le crime allégué; et en apportant rapidement des réponses pertinentes et bien documentées à toute demande d'information supplémentaire ou d'éclaircissement formulée par la Partie requise;

9.3. en se tenant au fait de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en utilisant les outils mis à disposition par le PC-OC;

9.4. en refusant toute extradition et autres formes d'assistance juridique interétatique, en particulier dans le domaine de la coopération en matière pénale, qui pourrait exposer la personne extradée à un risque grave de déni de justice flagrant, de peines cruelles et inhumaines ou de traitements discriminatoires motivés par des considérations politiques, raciales, ethniques ou religieuses, ainsi que de violations de la vie privée, du droit de propriété et des droits professionnels et de privation de liberté par le biais de fouilles, de saisies, de divulgation d'informations confidentielles, sensibles ou privées à l'État requérant et d'arrestation;

9.5. en ne se fiant aux assurances diplomatiques de l'État requérant que si elles sont spécifiques, données par une autorité ayant le pouvoir de les faire respecter et crédibles au vu de la durée et de la solidité des relations bilatérales entre l'État requis et l'État requérant et du respect antérieur des assurances similaires données par l'État requérant; si l'État requérant dispose d'un système efficace de protection contre la torture; et si le respect des assurances précédemment données peut être objectivement vérifié par des mécanismes diplomatiques ou d'autres mécanismes de contrôle;

9.6. en restant particulièrement vigilant à toute forme de notice rouge, de diffusion, d'extradition et autres formes d'entraide judiciaire entre États, en particulier dans le domaine de la coopération en matière pénale, lorsque l'État requérant n'a notoirement pas de parquet ou de tribunaux indépendants et qu'il a déjà eu fréquemment recours aux mécanismes Interpol de manière abusive et violé des assurances diplomatiques;

9.7. en s'abstenant de présenter des demandes d'extradition, y compris des mandats d'arrêt européens (MAE), lorsque l'extradition semble disproportionnée par rapport à la gravité du crime allégué et à la peine encourue; tel serait normalement le cas lorsque la détention provisoire est jugée inappropriée dans des circonstances similaires dans l'un ou l'autre des États concernés par la procédure d'extradition.

10. Concernant le processus de réforme d'Interpol, l'Assemblée appelle

10.1. Interpol:

10.1.1. à améliorer la transparence en communiquant des données qui permettent d'évaluer l'efficacité de ses mécanismes de contrôle, notamment les statistiques annuelles sur les demandes de notices rouges reçues et refusées, les appels introduits auprès de la CCF et rendus en faveur ou à l'encontre des demandeurs, avec une ventilation par pays; en publiant un «recueil de pratiques» sur l'interprétation de l'article 2 du Statut d'Interpol;

10.1.2. à améliorer les vérifications préalables et postérieures des notices rouges et diffusions, en étudiant avec un soin particulier les demandes répétées, celles qui n'ont pas donné lieu à des extraditions ou à des demandes d'extradition dans un délai raisonnable et celles soumises par des BCN auteurs de nombreuses demandes abusives; et en facturant aux pays responsables les coûts supplémentaires occasionnés;

10.1.3. à assurer un contrôle plus efficace des informations qui transitent par son système de communication en exigeant des BCN qu'ils suppriment les données de leurs bases de données nationales suite à la décision de la CCF ou du Secrétariat général de supprimer une notice ou une diffusion, et qu'ils confirment cette suppression dans le délai prescrit;

10.1.4. à renforcer davantage la procédure de recours de la CCF en la rendant plus rapide, plus interactive et plus transparente;

10.1.5. à envisager la création d'un organe d'appel indépendant pour contester les décisions de la CCF, à l'instar d'un ombudsman, qui pourrait également formuler des recommandations pour améliorer encore les méthodes de travail d'Interpol;

10.1.6. à mettre en place un fonds d'indemnisation des victimes de notices rouges et de diffusions injustifiées, financé par les États membres à proportion du nombre de telles notices et diffusions émises par leur BCN;

10.2. tous les États membres du Conseil de l'Europe à montrer l'exemple d'une bonne coopération:

10.2.1. en mettant à la disposition d'Interpol toutes les ressources humaines et financières nécessaires pour améliorer la qualité et la rapidité d'exécution des contrôles de conformité préalables et de l'examen a posteriori par la CCF; en particulier, fournir un financement accru, ciblé et réservé au Groupe de travail sur les notices et diffusions et à la CCF;

- 10.2.2. en s'assurant que les demandes de notices rouges et de diffusions qu'ils soumettent à Interpol soient extrêmement claires quant à l'identification de la personne visée, la description des faits et leur qualification juridique et les éléments de preuve liant la personne visée au délit présumé;
- 10.2.3. en informant rapidement Interpol de tout fait pertinent concernant une personne visée, tel que l'octroi du statut de réfugié, à condition que la personne concernée y consente;
- 10.2.4. en donnant suite aux notices rouges par des demandes d'extradition en temps utile et en retirant les notices rouges lorsque l'extradition n'est pas possible dans un délai raisonnable;
- 10.2.5. en respectant les décisions de la CCF, en veillant à ce que tous les exemplaires des notices rouges ou des diffusions considérées comme injustifiées par la CCF soient également supprimés de leurs bases de données nationales;
- 10.2.6. en participant, en collaboration avec l'Union européenne, à l'élaboration d'un recueil de bonnes pratiques entre les États membres sur la manière de donner suite aux notices rouges et aux diffusions, notamment de mesures concrètes pour évaluer les risques et appliquer des normes cohérentes en matière de droits de l'homme;
- 10.2.7. en usant de leur influence au sein d'Interpol pour appuyer la mise en œuvre d'améliorations supplémentaires, afin qu'Interpol respecte pleinement les droits de l'homme et l'État de droit, tout en demeurant un outil efficace de coopération policière internationale;
- 10.2.8. en tenant compte des conclusions et recommandations fournies par les défenseurs de la société civile traitant de la question de l'utilisation abusive d'Interpol, des extraditions et d'autres formes d'aide juridique interétatique;
- 10.2.9. en enquêtant en bonne et due forme sur tous les cas d'utilisation abusive d'Interpol, d'extraditions et d'autres formes d'assistance juridique interétatique par les États requérants à des fins politiques ou de corruption.