

**LA COMPETENCE DE L'O.I.P.C.-INTERPOL
EN MATIERE DES CRIMES INTERNATIONAUX FIGURANT
DANS LES STATUTS DES TRIBUNAUX AD HOC EXISTANTS ET
DANS LE PROJET DE LA FUTURE COUR CRIMINELLE INTERNATIONALE**

INTRODUCTION

L'idée d'une Cour criminelle internationale compétente pour la répression des crimes internationaux est étroitement liée avec celle d'une *police judiciaire internationale* chargée de rechercher et de réunir les preuves nécessaires pour que les instances d'instruction puissent former leur conviction en ce qui concerne la mise en accusation et que les instances de jugement puissent se prononcer sur la culpabilité et l'application des sanctions.

Cette idée remonte à l'époque même de la création de l'Organisation Internationale de Police Criminelle - Interpol¹ ou, plus exactement, de la Commission Internationale de Police Criminelle née entre les deux guerres à Vienne en 1923 sur la base des principes de la coopération internationale policière définis lors de la Conférence de Monaco en 1914.

La prise en compte de cette filiation est d'une grande importance pour comprendre les raisons qui font qu'aujourd'hui la création de la Cour Criminelle Internationale comblera le vide laissé jusqu'alors dans la structure des institutions internationales chargées de lutter contre la criminalité internationale.

Un simple rappel historique figurera en Annexe 1 du présent Document éclairera le rapport particulier qui devrait nécessairement exister entre une organisation de police criminelle et une juridiction criminelle internationale permanente.

**LA COOPERATION ENTRE L'O.I.P.C.-INTERPOL ET LES TRIBUNAUX
INTERNATIONAUX AD HOC POUR JUGER LES VIOLATIONS DU DROIT
HUMANITAIRE INTERNATIONALE COMMISE DANS L'EX-YOUGOSLAVIE ET
RWANDA.**

Depuis sa création, l'O.I.P.C -Interpol assure la coopération internationale dans la lutte contre la criminalité de droit commun. Elle permet l'échange d'informations entre ses 177 pays membres qui présentent des degrés de développement très diversifiés. Malgré cette diversité, l'O.I.P.C.-Interpol a réussi à dépasser de nombreux obstacles à la coopération internationale et elle reste la seule organisation intergouvernementale de police qui permette à ses pays membres d'échanger des informations de police de façon permanente, rapide et fiable, par l'intermédiaire de son Secrétariat général.

¹ L'Organisation est connue du grand public sous son nom télégraphique Interpol officialisé dans son Statut de 1956, a succédé à la CIPC.

Si elle a sagement su se limiter à sa spécialité, l'O.I.P.C.-Interpol n'en a pas moins suivi avec grand intérêt toutes les tentatives visant à harmoniser les législations pénales des pays membres ou à établir un code pénal international dont l'application serait attribuée à une juridiction pénale internationale. Elle a, en effet, toujours considéré que son action ne trouverait pas sa pleine mesure sans l'établissement d'une juridiction pénale internationale pour laquelle elle diffuserait de véritables mandats d'arrêt internationaux.

Ce vœu fut réalisé par la création des Tribunaux internationaux ad hoc pour juger les violations du droit humanitaire international commises dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda. Après l'adoption de la résolution 808 (1993) du Conseil de Sécurité des Nations Unies, l'Assemblée générale de l'O.I.P.C.-Interpol (Rome, octobre 1994) approuva un rapport² intitulé « *Conséquences de la création d'un Tribunal international pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991* » et confirmant la compétence de l'O.I.P.C.-Interpol dans la poursuite des individus accusés de violations graves du droit international humanitaire. La résolution adoptée rendit possible la coopération entre le Tribunal international pour juger les violations du droit humanitaire internationale commise dans l'ex-Yougoslavie et l'O.I.P.C.-Interpol.

Trois ans plus tard, l'Assemblée générale de l'O.I.P.C.-Interpol (New Delhi, octobre 1997) adopta une résolution au sujet de la « *coopération en matière de recherche des personnes accusés des violations graves du droit humanitaire internationale au Rwanda et dans les pays voisins entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994* » qui renvoie à la résolution de 1994 fixant la doctrine d'Interpol en la matière.

Cette doctrine constitue un acquis qui s'applique à la future juridiction pénale internationale. En effet, elle rend possible le traitement par l'O.I.P.C.-Interpol de toute information relative à la lutte contre les infractions qui relèvent de la compétence de la future Cour et qui figurent déjà dans les Statuts des Tribunaux ad hoc existants. Toutefois, l'élargissement de la liste de ces infractions dans le projet de Statut de la Cour Criminelle Internationale implique de poser à nouveau la question de l'étendue de la compétence de l'O.I.P.C.-Interpol en la matière.

DEFINITION DE L'INFORMATION CRIMINELLE ET DOCTRINE DE L'INTERPRETATION DE L'ARTICLE 3 DU STATUT DE L'O.I.P.C.-INTERPOL

Dans le strict respect de sa compétence, l'O.I.P.C.-Interpol ne traite que les informations qui sont liées à la prévention et à la répression d'une infraction pénale. En effet, les dispositions de l'article 2 du « Règlement relatif à la coopération policière internationale et au contrôle interne des fichiers de l'O.I.P.C.-Interpol » définit l'information de police de la manière suivante :

« toute information portant sur des faits constitutifs d'infractions pénales de droit commun au sens de l'article 2, paragraphe (b) du Statut et ne tombant pas sous le coup de l'article 3 du Statut, les investigations les concernant, la prévention, la poursuite et la

² Cf. l'annexe 2 ci-jointe

de l'article 3 du Statut, les investigations les concernant, la prévention, la poursuite et la sanction de ces infractions, la disparition de personnes ou l'identification de cadavres, à l'exception des informations qui ne concernent aucune affaire pénale individualisée et qui, si elles s'appliquent à une personne physique ou morale, ne permettent en aucune manière de l'identifier ».

Si le caractère international des infractions figurant dans le projet du Statut de la Cour est indéniable (celles-ci sont par nature des infractions du droit pénal international établies par des conventions internationales), la question se pose de savoir si les crimes graves du droit humanitaire international relèvent de la notion d'infraction politique au sens du droit de l'entraide judiciaire et de l'article 3 du Statut d'Interpol.

En fait, l'article 3 du Statut de l'O.I.P.C.-Interpol qui dispose que « *Toute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdite à l'Organisation* » doit être interprété comme l'expression du respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre des poursuites pénales ainsi que comme une conciliation entre la souveraineté des Etats et l'indépendance et la neutralité d'Interpol.

Ni le Secrétariat général, ni les B.C.N. ne peuvent coopérer, en utilisant le canal d'Interpol, à la recherche des individus poursuivis pour des infractions qui sont par essence de caractère politique, telles que la haute trahison, les délits d'opinion, les délits de rassemblement (manifestations), etc. L'article 3 fait également obstacle à ce qu'un individu soit recherché par l'intermédiaire d'Interpol, simplement parce qu'il appartient à tel ou tel mouvement politique ou religieux alors qu'aucune infraction grave de droit commun ne lui est reprochée. De même, il serait absolument contraire à l'article 3 qu'Interpol prête son assistance à la poursuite d'un individu recherché pour sa simple appartenance à un groupe ethnique ou racial.

Dans l'hypothèse où les infractions sont par nature de droit commun mais ont été commises par des personnes poursuivant des motifs politiques, religieux, ethniques, la démarche consiste à rechercher le caractère prédominant de l'affaire faisant l'objet de l'échange d'informations. Trois résolutions de l'Assemblée générale d'Interpol fondent la théorie de la prédominance. Il s'agit :

- de la résolution N° 14 de 1951 de la C.I.P.C. (organisme prédécesseur de l'O.I.P.C.-Interpol dont le Statut comportait déjà une disposition similaire à celle de l'article 3 actuel et dont la résolution a indiquée que ladite disposition s'appliquait aux "infractions ayant un caractère prédominant politique, racial ou religieux"),
- de la résolution AGN/53/RES/7 de l'Assemblée générale de l'O.I.P.C.-Interpol (Luxembourg, 1984) qui a maintenu ce principe pour l'application de l'article 3 du Statut actuel avec des ajouts permettant Interpol d'intervenir dans la poursuite des actes terroristes³,

³ La résolution de 1984 comporte quelques autres considérations destinées à faciliter l'application de l'article 3. En ce qui concerne les "personnages politiques", elle distingue entre les actes commis "dans l'exercice de leur pouvoir politique", soumis à l'article 3, et les infractions commises à titre privé. Quant aux infractions commises par des auteurs politiquement motivés, la résolution dégage la prédominance de l'élément de droit commun à partir de l'absence de rapport direct entre l'acte et la cause politique, les victimes et le but

- de la résolution AGN/63/RES/9 (Rome, 1994) sur les violations graves de droit humanitaire international et la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.⁴

Sur ces fondements juridiques, la pratique de l'Organisation, se rapportant jusqu'alors essentiellement à des actes de terrorisme et à quelques affaires de génocide, a considérablement évolué dans le contexte de la résolution de 1994 sur la coopération avec le Tribunal pénal international de La Haye, sans que le principe de la prédominance, introduit en 1951, n'ait été remis en question.

L'innovation de la résolution de 1994 par rapport à celle de 1984 tient au fait d'avoir exclu l'exception politique lorsqu'il s'agit de poursuivre les hommes politiques responsables des violations graves de droit humanitaire. Elle permet d'apprécier le caractère illicite en droit international de l'exercice d'un pouvoir politique à l'origine de l'infraction et de le considérer comme un acte commis « en dehors de l'exercice normal d'un pouvoir politique ».

Elle fait abstraction de la qualité étatique ou non de l'auteur de l'infraction. Elle donne à la qualité de la victime et à l'absence de son implication dans le conflit armé, une place primordiale dans l'appréciation de la prédominance des éléments de droit commun. Se plaçant sur le terrain objectif, elle cherche à démontrer que les agissements criminels en question n'ont rien de commun, ni avec la notion de l'acte de guerre, ni avec celle du crime politique.

Les crimes mentionnés dans le projet de Statut de la Cour Criminelle Internationale sont des crimes internationaux qui, en raison même de cette qualité, échappent aux limites d'espace tracées par le droit interne. Ils relèvent d'un ordre répressif international auquel la transposition des exceptions politiques admises par les lois nationales sur l'extradition n'est pas adéquate, ni conforme à l'évolution du droit pénal international.

La notion de crime contre l'humanité implique la reconnaissance de droits fondamentaux supérieurs au droit de l'Etat qui, en tant que tels, doivent être protégés en cas de violations, par des sanctions pénales internationales.

C'est la raison pour laquelle les dispositions de la résolution de 1994 sont applicables à n'importe quelle violation grave du droit humanitaire, rendant inutile l'adoption par l'Assemblée générale de l'O.I.P.C.-Interpol d'une nouvelle doctrine relative aux infractions prévues dans l'acte constitutif de la future Cour Criminelle Internationale.

poursuivi. Dans ces circonstances, la prédominance de l'élément de droit commun devient encore plus évidente lorsque l'infraction a été commise "en dehors de la zone de conflit" et "quand il s'agit d'actions graves portant atteinte à la liberté ou à la vie des personnes ou aux biens".

⁴ La résolution de 1984 a été modifiée en 1994 pour pouvoir poursuivre les hommes politiques responsables des violations graves de droit humanitaire. A cet égard, la résolution de Rome de 1994 affirme - dans le contexte des crimes contre l'humanité dans l'ex-Yougoslavie - que "les infractions commises par les hommes politiques doivent être appréciées sous l'angle de la prédominance de l'élément politique ou de droit commun, de la même manière que les infractions commises par d'autres personnes".

Le Secrétariat général de l'O.I.P.C.-Interpol présentera à son Assemblée générale un simple projet de résolution confirmant le soutien de l'Organisation à l'action de la future Cour Criminelle Internationale et la nécessaire coopération entre ces deux institutions et, le cas échéant, se prononçant sur le crime de l'agression dans l'hypothèse où il entrerait dans la compétence de la Cour au même titre que les crimes de génocide et les crimes contre l'humanité.

Cela dit, l'exclusion expresse de l'exception politique dans le Statut de la future Cour favoriserait la non-application de l'article 3 du Statut d'Interpol. Si la Conférence Diplomatique de Rome exclut les exceptions politiques comme motifs pour un Etat de refuser sa coopération avec la Cour, tous les Etats membres d'Interpol seront liés par les mêmes textes et par les mêmes interprétations.

Aussi, dans sa résolution, l'Assemblée générale d'Interpol pourra-t-elle se référer uniquement au texte de Statut de la future Cour. En effet, Interpol a déjà eu l'occasion de fonder son avis de ne pas appliquer l'article 3 du Statut à des infractions de terrorisme ou de génocide par la simple référence à une convention ratifiée par ses pays membres et excluant ces infractions de la catégorie des infractions politiques pour les besoins de l'extradition.

LES LEÇONS DE L'HISTOIRE

A l'époque de la création d'Interpol, des divergences entre pays existaient quant à la création simultanée d'une juridiction criminelle internationale et d'une véritable police judiciaire internationale.

En 1920, juste après la première guerre mondiale, l'Assemblée générale de la Société des Nations a jugé le projet du Baron DESCAMPS pour la création d'une juridiction criminelle internationale comme prématuré à l'époque.⁵

Ceci n'empêcha pas le préfet de police de Vienne d'organiser en 1923, dans la capitale autrichienne, un Congrès de Police Judiciaire Internationale qui conduisit à la création d'une Commission internationale de police criminelle (C.I.P.C).⁶

Trois ans plus tard, la tenue du premier Congrès international de Droit Pénal à Bruxelles (du 26 au 29 juillet 1926) fut l'occasion de rouvrir le débat sur la création d'une juridiction criminelle internationale indépendante de la Cour permanente de justice. Les avis d'éminents juristes furent unanimes sur le but mais partagés sur les moyens de créer cette juridiction⁷.

La même question revient à l'ordre du jour du deuxième Congrès international de Droit pénal en 1929. Dans un rapport présenté à ce congrès tenu à Bucarest (6-12 octobre 1929), le Professeur PELLA fit le constat que les formes de la coopération policière telles qu'elles avaient été développées après la première guerre mondiale ne permettaient pas de mener des enquêtes au-delà des frontières nationales et préconisa le recours au système des *Commissions* d'enquête déjà évoqué lors de la première Conférence de la Haye, en 1899⁸.

Selon le Professeur PELLA, « ces Commissions n'interviendraient que lorsqu'une infraction internationale, de la compétence d'une juridiction internationale, aurait été commise. Elles auraient, à notre avis, la simple mission de réunir les preuves et d'établir la matérialité des faits, sans se prononcer sur la question des responsabilités. Elles pourraient faire des investigations aussi détaillées que possible, tandis que les Etats auraient le devoir de leur prêter tout leur concours pour qu'elles puissent exercer leur mission ».⁹

La Commission internationale de police criminelle (CIPC) qui venait d'être créée s'intéressait à ce débat. Celle-ci n'avait pas, dans son acte constitutif approuvé au Congrès de Vienne, un pouvoir supranational d'investigation ou d'enquête sur le territoire des ses pays membres.

⁵ Le Baron DESCAMPS fut le Président du Comité des juristes de la Haye chargé de préparer ce projet. Actes du premier congrès international de droit pénal, 1926, pp. 382 et s.

⁶ GOLDENBERG A. « La Commission internationale de Police Criminelle ». Thèse Paris 1953. P. 103 et s.

⁷ Chaque juriste comme Pella, Saldana, Donnedieu de Vabres, Politis, avaient à répondre à la question suivante : Y a-t-il lieu d'instituer une juridiction criminelle internationale ; et si oui, comment l'organiser ?

⁸ Actes du deuxième Congrès de droit pénal, 1929, p. 265.

⁹ Ibid ; p. 266.

Aussi l'idée de ces commissions d'enquête ad hoc fut-elle saluée par la CIPC comme constituant une solution pratique pour la coopération entre une juridiction criminelle internationale et un organe de police criminelle internationale¹⁰.

Mais les avancées réalisées dans ce débat durant cette période furent balayées par le déclenchement de la deuxième guerre mondiale durant laquelle le siège de la CIPC fut transféré de Vienne à Berlin en 1940 par la police allemande, sans autre forme de procès. Toute activité policière internationale devait être alors suspendue durant plusieurs années durant lesquelles la volonté, l'indépendance et les moyens de la CIPC furent confisqués par le régime Nazi.

Lorsque le gouvernement belge convoqua en juin 1946, à Bruxelles une conférence internationale pour faire renaître la CIPC de ses cendres, il était clair pour tous qu'elle serait reconstituée sur la base des principes de la coopération internationale policière tels que définis lors de la Conférence de Monaco et mis en oeuvre lors du Congrès de Vienne en 1923. Ainsi, la Conférence de Bruxelles de 1946 considérée comme la 15^{ème} session de l'Assemblée générale de la CIPC, modifia les Statuts de la première Commission et fixa son siège à Paris.¹¹

A la même époque, les Tribunaux Militaires Internationaux de Nuremberg et de Tokyo furent institués, et cela sans que soit reprise la conception universaliste d'avant-guerre préconisant la création d'une justice pénale internationale permanente. Néanmoins, l'importance de ce précédent est considérable dans la mesure où les premières initiatives des Nations Unies pour la création d'une Cour Criminelle Internationale se fondent sur le Statut du Tribunal de Nuremberg, approuvé par la résolution 94 C (I) du 11 décembre 1946.¹²

Les leçons tirées de la deuxième guerre mondiale aboutirent également à l'introduction de la Déclaration universelle des droits de l'homme¹³ à l'article 2 du Statut de l'O.I.P.C.-Interpol en vue de produire ses effets juridiques dans l'ordre juridique interne de l'Organisation, ainsi qu'à la ratification de la convention sur la prévention et la répression du génocide de 1949.

Ne faut-il pas terminer ce siècle en profitant de toutes les idées universalistes qui ont été développées à son début et à l'issue de la deuxième guerre mondiale pour que la protection pénale des droits de l'homme ne soit pas une question ad hoc ?

¹⁰ La CIPC a soutenu la recommandation du deuxième Congrès international de droit pénal sur la création d'une juridiction internationale et travailla avec la Société des Nations pour soutenir l'établissement des premières conventions de droit pénal international.

¹¹ GOLDENBERG A. « La Commission internationale de Police Criminelle ». Thèse Paris 1953. pp.103 et s.

¹² GRENBING.G. « La création d'une Cour pénale internationale : bilan et perspectives ». BASSIOUNI, CH. « An appraisal of the growth and developing trends of international criminal law ». Revue Internationale de Droit pénal. 1975. P. 405 et 435 et s.

¹³ Cette Déclaration proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies fut adoptée par la Résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948.

Résolutions adoptées par l'Assemblée générale de l'O.I.P.C.-Interpol

- *Résolution N° 14 (Lisbonne, 1951)*
- *Résolution AGN/53/RES/7 (Luxembourg, 1984)*
- *Résolution AGN/63/RES/9 (Rome, 1994)*
- *Rapport N° 13 (Rome, 1994) sur les "Conséquences de la création d'un Tribunal international pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991"*
- *Résolution AGN/66/RES/10 (New Delhi, 1996)*
- *Rapport N°12 (New Delhi, 1997) sur la "Coopération en matière de recherche des personnes accusées d'avoir commis des violations graves du droit international humanitaire au Rwanda et dans les pays voisins entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994"*

XXème ASSEMBLEE GENERALE DE LA
COMMISSION INTERNATIONALE DE POLICE CRIMINELLE

LISBONNE du 11 au 15 Juin 1951

DEMANDES DE RECHERCHES INTERNATIONALES

Résolution n° 14

"La Commission Internationale de Police Criminelle réunie à LISBONNE du 10 au 15 Juin 1951.

Ayant pris connaissance de la communication faite par son Président, F.E. LOUWAGE, ainsi que du rapport présenté par la sous-commission spéciale présidée par M. le Professeur LUTHI,

- 1) RECOMMANDE à ses membres et aux Chefs des Bureaux Centraux Nationaux de veiller à ce qu'il ne soit jamais transmis, soit au Bureau International, soit aux autres Bureaux Centraux Nationaux, des demandes d'informations ou des recherches et surtout d'arrestation provisoire, concernant des infractions ayant un caractère prédominant politique, racial ou religieux, même si, à ces faits, il a été donné dans le Pays requérant la qualification d'une infraction de droit commun,
- 2) DECIDE, en vue de respecter autant que possible les prescriptions de l'article 1er des Statuts, qu'en cas de doute quant au caractère politique, racial ou religieux d'une demande, le Chef du Bureau International, en accord avec le Secrétaire Général de la C.I.P.C. soit autorisé à suspendre la diffusion de toute demande d'information ou de recherche émanant d'un Bureau Central National ou d'une autre autorité de Police requérante, pour demander toutes précisions indispensables pour l'éclairer sur la nature exacte des faits et la situation réelle des délinquants,
- 3) RECOMMANDE en outre aux Membres et aux chefs des Bureaux Centraux Nationaux de veiller également, dans la mesure du possible, que les demandes qui leur parviennent d'autorités étrangères de police ne paraissent violer les principes énoncés au 1) et 2) de la présente résolution et d'aviser éventuellement sur le champ le Bureau International à PARIS, qui en avertira le Secrétaire Général. Le Président sera informé par le Secrétaire Général des faits visés par les § 2) et 3) de la présente résolution,
- 4) DECIDE en outre, que l'autorité de police qui adresse soit au Chef du Bureau International, pour diffusion à des Bureaux Centraux Nationaux, soit à un Bureau national étranger, des demandes d'informations ou de recherches, encourt la responsabilité totale qui résulterait du caractère politique, racial ou religieux de l'affaire à laquelle se réfère la demande".

Adoptée à l'unanimité.

RESOLUTION N° AGN/53/RES/7 <u>OBJET :</u> APPLICATION DE L'ARTICLE 3 DU STATUT	CLASSEMENT DE CETTE RESOLUTION : 1 exemplaire dans le CLASSEMENT CHRONOLOGIQUE à l'année 1984 1 exemplaire dans le CLASSEMENT MATIERE dans la rubrique : Textes de base et administration interne de l'O.I.P.C.- INTERPOL à la sous-rubrique : Statut, applica- tion de l'article 3
---	--

TEXTE DE LA RESOLUTION

L'Assemblée générale de l'O.I.P.C.-INTERPOL, réunie en sa 53ème session à LUXEMBOURG, du 4 au 11 septembre 1984,

VU l'article 3 du Statut,

RECOMMANDE que, en vue de faciliter l'interprétation de cet article, les principes suivants soient diffusés à tous les services chargés de la prévention et de la répression criminelle et soient mis en application tant par les B.C.N. que par le Secrétariat général :

I - LES REGLES ET LA PROCEDURE

1. Aux termes de l'article 3 du statut "toute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial, est rigoureusement interdite à l'Organisation".
2. Une résolution adoptée par l'Assemblée générale de 1951 précise que la prohibition s'étend aux infractions présentant un "caractère prédominant, politique, religieux ou racial même si, à ces faits, il a été donné dans le pays requérant une qualification de droit commun".
3. Il est impossible de trouver une définition plus précise de l'affaire dite politique, militaire, religieuse ou raciale. Chaque cas doit être examiné séparément, compte tenu de son propre contexte.
4. Lorsqu'il a connaissance d'une affaire susceptible d'entraîner l'application de l'article 3, le Secrétaire Général procède avec le B.C.N. demandeur à un échange de vues afin de déterminer si le cas soumis tombe sous le coup de l'article 3.
5. Lorsque la demande d'intervention est maintenue, le B.C.N. encourt la responsabilité totale résultant du caractère donné à l'affaire. Le maximum d'éclaircissements est donné par le Secrétariat dans la diffusion à laquelle il est procédé.

6. Lorsque le Secrétaire Général est en désaccord absolu avec un B.C.N. quant à l'interprétation à donner à certains faits par rapport à l'article 3, le Secrétariat refuse sa collaboration.
7. Lorsqu'un B.C.N. a agi de son propre mouvement et enfreint visiblement les dispositions de l'article 3, le Secrétaire Général fait connaître son point de vue aux autres B.C.N.
8. Lorsqu'à l'occasion d'un échange bilatéral entre B.C.N. une divergence se manifeste quant à l'application de l'article 3, le Secrétariat général en est obligatoirement informé.
9. Le refus d'un ou plusieurs pays de donner suite aux requêtes émanant d'un B.C.N. ou du Secrétariat général (demande d'extradition par exemple) ne signifie pas que la demande est sans objet et qu'elle tombe automatiquement sous le coup de l'article 3 du Statut. Cependant les refus d'extradition sont signalés aux autres B.C.N. par voie d'additif à la notice, en forme d'indication de remise en liberté. Lorsqu'une personne est l'objet d'une mesure d'arrestation en vue d'extradition, la demande de recherche reste valable sauf avis contraire du pays requérant et jusqu'au moment où l'extradition sera effectuée.

II - ANALYSE DE QUELQUES POSITIONS PRISES PAR RAPPORT AUX CAS CONCRETS

1. Certains actes, qui figurent comme infractions, dans les codes pénaux nationaux, sont par essence des infractions de caractère politique, militaire, religieux ou racial, par exemple : appartenance à un mouvement dissous, délits d'opinion, délits de presse, injures aux autorités en place, etc., infraction à la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, désertion, trahison, espionnage, pratique d'une religion, recrutement ou propagande en vue d'une religion, appartenance à un groupement racial. De tels actes tombent sous le coup de l'article 3.
2. Tombent également sous le coup de l'article 3 les actes qui ont pu être commis par des personnages politiques dans l'exercice de leur pouvoir politique, même si ces personnes font l'objet de poursuites après leur chute du pouvoir et éventuellement leur fuite à l'étranger. Une nuance s'impose si des infractions ont été commises à titre privé.
3. Lorsque des infractions sont commises par des auteurs politiquement motivés, mais lorsque ces actions n'ont plus un rapport direct avec la vie politique du pays des individus ou la cause qu'ils combattent, les faits commis peuvent ne plus être considérés comme couverts par les immunités de l'article 3. Ceci est particulièrement valable lorsque les actions sont commises dans des pays tiers qui sont en dehors de la "zone de conflit" et quand il s'agit d'actions graves portant atteinte à la liberté ou à la vie des personnes ou aux biens.

Par exemple :

- lorsque, en dehors de la zone de conflit, des policiers sont tués ou des otages sont pris en vue d'assurer la libération d'un complice ;
- lorsque, en dehors de la zone de conflit, des attentats sont perpétrés contre des populations civiles (bombes dans une banque, grenade dans un café, etc.).

4. Ne tombent également pas sous le coup de l'article 3 des actions menées par des individus en dehors de la zone de conflit en vue d'attirer l'attention sur une cause : détournements d'avion, prise d'otage, enlèvement de personne.
5. De manière générale, un critère d'appréciation réside dans le fait que les victimes n'ont de près ou de loin rien de commun avec les buts poursuivis par les auteurs et avec les pays de la zone de conflit ou avec la situation politique en cause.
6. L'appréciation de la situation par rapport à l'article 3 du Statut doit également tenir compte de la nature de l'acte de coopération qui est demandé par le B.C.N. demandeur. Lorsqu'il s'agit de prévention, rien ne s'oppose à la diffusion d'informations techniques, même tirées d'affaires à motivation politique. De même, il doit être possible d'échanger des informations sur les auteurs potentiels d'actes illicites contre l'aviation civile, ou de prises d'otages, à condition que cette diffusion ne soit pas uniquement fondée sur l'appartenance des intéressés à un mouvement politique.

ooo0ooo

RESOLUTION N° AGN/63/RES/9 <u>OBJET :</u> Application de l'article 3 du Statut dans le contexte de violations graves du droit international humanitaire	CLASSEMENT DE CETTE RESOLUTION : 1 exemplaire dans le CLASSEMENT CHRONOLOGIQUE à l'année 1994 1 exemplaire dans le CLASSEMENT MATIERE dans la rubrique : Textes de base et administration interne de l'O.I.P.C.-Interpol à la sous-rubrique : Statut, application de l'article 3
--	---

TEXTE DE LA RESOLUTION

L'Assemblée générale de l'O.I.P.C.-Interpol, réunie en sa 63ème session à Rome, du 28 septembre au 4 octobre 1994,

AYANT PRIS CONNAISSANCE du Rapport N° 13, intitulé "Conséquences de la création d'un Tribunal international pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991",

AYANT DISCUTE de l'application de l'article 3 du Statut de l'Organisation dans le contexte de violations graves du droit international humanitaire,

CONSCIENTE de l'importance que revêt pour l'évolution du droit international la création dudit Tribunal,

CONSCIENTE EGALEMENT de la responsabilité des Etats en matière de coopération avec ce Tribunal et de l'importance de la position que prend l'O.I.P.C.-Interpol dans ce contexte,

CONVAINCUE de la nécessité de faciliter l'interprétation et l'application de l'article 3 du Statut de l'Organisation dans le domaine des violations graves du droit international humanitaire,

FAIT SIENNES les analyses et considérations figurant dans le rapport mentionné ci-dessus,

INVITE le Secrétaire Général et recommande aux B.C.N., conformément à leur législation nationale, de suivre ces lignes directrices dans le cas où leur coopération serait requise dans des enquêtes portant sur des violations graves du droit humanitaire international.

63^{ème} SESSION DE L'ASSEMBLEE GENERALE

ROME, 28 septembre - 4 octobre 1994

N° 13

FRANÇAIS

CONSEQUENCES DE LA CREATION D'UN "TRIBUNAL INTERNATIONAL POUR JUGER LES
PERSONNES PRESUMÉES RESPONSABLES DE VIOLATIONS GRAVES DU DROIT
INTERNATIONAL HUMANITAIRE COMMISES SUR LE TERRITOIRE DE
L'EX-YOUGOSLAVIE DEPUIS 1991"

**Rapport présenté par
le Comité exécutif**

(original : français)

1. INTRODUCTION

La création du "Tribunal international pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991" soulève le problème des relations entre le Tribunal et l'O.I.P.C.-Interpol et de l'intervention de celle-ci dans le traitement des affaires criminelles examinées par le Tribunal.

La question de l'utilisation des voies de communication de l'O.I.P.C.-Interpol par le Tribunal a été posée dans le cadre du Conseil de l'Europe (Séance du CDPC du 8 juin 1993).

Le Président du Tribunal, par une lettre du 13 décembre 1993, s'est adressé au Secrétaire Général d'Interpol en vue d'obtenir une documentation sur Interpol, considérant que le Statut d'Interpol et en particulier son article 3, revêtait de l'importance pour la rédaction des règles de procédure du Tribunal.

Par la suite, le Tribunal international a adopté son "Règlement de procédure et de preuve" (Document IT/32 du 24 mars 1994). L'article 39 de ce règlement dispose :

"Aux fins de ses enquêtes, le Procureur est habilité à obtenir ... l'aide... de tout organisme international, y compris l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL)".

Le Tribunal a donc posé le principe d'une coopération par la voie d'Interpol, sans se prononcer sur l'étendue de la compétence d'Interpol en la matière.

Dans ces circonstances, il est nécessaire que l'O.I.P.C.-Interpol définisse sa position tant à l'égard de sa coopération avec le Tribunal qu'en ce qui concerne l'application de l'article 3 du Statut d'Interpol aux affaires dont le Tribunal aura à connaître.

Tel est le but du présent rapport, lequel a été approuvé par le Comité exécutif lors de sa 108ème session.

2. LE TRIBUNAL INTERNATIONAL

Le Tribunal international a été créé le 25 mai 1993 par la résolution 827 (1993) du Conseil de Sécurité des Nations Unies, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies en vue de restaurer et maintenir la paix et la sécurité internationales. Par la même résolution, a été adopté le Statut du Tribunal international tel qu'annexé au rapport S/25704 du Secrétaire Général des Nations Unies. Il s'ensuit que le Tribunal est un organe judiciaire de l'Organisation des Nations Unies et fait partie de cette Organisation.

Conformément à son Statut, le Tribunal, qui a son siège à La Haye (Pays-Bas), comprend les organes suivants : deux Chambres de première instance, chacune composée de trois juges ; une Chambre d'appel composée de cinq juges ; un Procureur ; un Greffe commun. Ressortissants de différents Etats, les juges sont indépendants, doivent posséder certaines qualifications et sont élus par l'Assemblée générale des Nations Unies sur une liste présentée par le Conseil de Sécurité après appel de candidatures auprès des Etats Membres. Le procureur agit en toute indépendance ; il est nommé par le Conseil de Sécurité sur proposition du Secrétaire Général des Nations Unies.

Le Tribunal international est habilité à juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis le 1er janvier 1991 (cf. les articles 1 à 5 du Statut du Tribunal en annexe 1).

Ces violations comprennent :

- les infractions graves aux Conventions de Genève de 1949,
- les violations des lois ou coutumes de la guerre,
- le génocide,
- les crimes contre l'humanité.

Conformément à l'article 7(1) du Statut du Tribunal, sont individuellement responsables sur le plan pénal ceux qui, dans les limites territoriales et de temps indiquées ci-dessus, ont planifié, incité à commettre, ordonné ou de toute autre manière aidé ou encouragé à planifier, provoquer ou exécuter un crime visé aux articles 2 à 5 du Statut du Tribunal.

Il appartient au Procureur d'ouvrir une information, de recevoir ou obtenir les renseignements et de se prononcer sur l'opportunité ou non d'engager les poursuites. Habilité à interroger les suspects, victimes et témoins, à réunir des preuves et à procéder sur place à des mesures d'instruction, il peut solliciter le concours des autorités de l'Etat concerné.

L'acte d'accusation établi par le Procureur nécessite confirmation par un juge de la Chambre de première instance. C'est ce juge qui, sur réquisition du Procureur, décerne les ordonnances et mandats d'arrêt, de détention, d'amener ou de remise de personnes et toutes autres ordonnances nécessaires à la conduite du procès.

Toute personne contre laquelle un acte d'accusation a été confirmé, est placé en état d'arrestation.

Conformément à l'article 29 du Statut du Tribunal (cf. l'annexe 2), les Etats ont l'obligation de collaborer avec le Tribunal.

Cette obligation porte notamment sur l'identification, la recherche et l'arrestation des personnes concernées ainsi que la réunion des témoignages et la production de preuves.

3. L'O.I.P.C.-INTERPOL ET LE TRIBUNAL INTERNATIONAL

Fondé sur la considération générale que des informations de police provenant d'organisations intergouvernementales sont de nature à favoriser le développement de l'assistance réciproque des autorités de police criminelle (article 2(a) du Statut), l'article 6(1)(b)(bb) du Règlement relatif à la coopération policière internationale et au contrôle interne des fichiers de l'O.I.P.C.-Interpol, adopté par l'Assemblée générale en 1982 en tant qu'annexe au Règlement général, prévoit d'une façon expresse le traitement, par le Secrétariat général, d'informations de police qui lui sont adressées par une organisation intergouvernementale dans l'exercice de ses attributions officielles.

Le Tribunal international étant un organe de l'Organisation des Nations Unies, l'article 6(1)(b)(bb) du Règlement s'applique aux informations provenant de ce Tribunal.

Les informations traitées par le Secrétariat général en vertu de ladite disposition peuvent faire l'objet de communications aux B.C.N. conformément à l'article 8(1) et (2) du Règlement.

En ce qui concerne la communication d'informations au Tribunal international, l'article 8(5) du Règlement s'applique. L'autorisation du B.C.N. originaire de l'information est donc nécessaire.

Par ailleurs, une demande de transmission au Tribunal émanant du B.C.N. compétent vaut sans aucun doute autorisation au sens de cette disposition.

Il ressort de ce qui précède que, dans la mesure où le Tribunal international le souhaite, et que les Etats concernés, conformément à leur droit interne, désirent coopérer par les voies de l'O.I.P.C.-Interpol dans les affaires qui sont de la compétence du Tribunal, les mécanismes de coopération mis en place dans le cadre d'Interpol peuvent être utilisés.

Toutefois, l'O.I.P.C.-Interpol ne pouvant intervenir dans les affaires tombant sous le coup de l'article 3 de son Statut, l'interprétation de cet article à l'égard des infractions définies aux articles 1 à 5 du Statut du Tribunal international (cf. l'annexe 1) est cruciale pour déterminer les limites de compétence de l'Organisation.

4. L'INTERPRETATION DE L'ARTICLE 3 DU STATUT DE L'O.I.P.C.-INTERPOL

4.1 Fondements juridiques

L'article 3 du Statut de l'O.I.P.C.-Interpol (1956) est libellé comme suit : "Toute activité ou intervention dans les questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdite à l'Organisation."

Si cette disposition exclut sans aucun doute l'intervention d'Interpol pour la répression d'infractions qui par leur nature même sont des infractions politiques (par exemple haute trahison, espionnage), militaires (par exemple désertion), religieuses (par exemple appartenance à un groupement religieux interdit) ou raciales, elle a néanmoins soulevé des problèmes d'interprétation dès lors que l'infraction alléguée peut recevoir une qualification de droit commun (par exemple assassinat) alors que le motif de l'acte est politique, militaire, religieux ou racial.

Les législations et jurisprudences nationales peuvent prendre des positions différentes concernant la qualification de tels actes et les conséquences à en tirer pour l'application de dispositions nationales se référant éventuellement aux motifs mentionnés ci-dessus. En revanche, l'O.I.P.C.-Interpol, en tant qu'Organisation internationale, a dû développer ses propres règles permettant l'application pratique de l'article 3 de son Statut.

L'Assemblée générale de la C.I.P.C. (organisme prédécesseur de l'O.I.P.C.-Interpol), dont le Statut comportait déjà une disposition similaire à celle de l'article 3 actuel, a adopté une résolution (N° 14 de 1951) selon laquelle ladite disposition s'appliquait aux "infractions ayant un caractère prédominant politique, racial ou religieux". La résolution AGN/53/RES/7 de l'Assemblée générale de l'O.I.P.C.-Interpol (1984) a maintenu ce principe pour l'application de l'article 3 du Statut actuel.

L'existence d'un motif politique, militaire, religieux ou racial ne suffit donc pas à lui seul pour entraîner l'application de l'article 3, parce que ces motifs peuvent apparaître d'une importance moindre par rapport à d'autres faits pertinents qui font pencher la balance en faveur de la prédominance d'éléments de droit commun. Par ailleurs, l'existence d'un élément de droit commun ne suffit pas non plus à lui seul pour exclure l'application de l'article 3. La question de prédominance doit être tranchée au moyen d'un examen des faits, même si -comme le dit la résolution de 1951- "à ces faits il a été donné dans le pays requérant la qualification d'une infraction de droit commun".

La résolution de 1984 comporte quelques autres considérations destinées à faciliter l'application de l'article 3.

En ce qui concerne les "personnages politiques", elle distingue entre les actes commis "dans l'exercice de leur pouvoir politique", soumis à l'article 3, et les infractions commises à titre privé.

Quant aux infractions commises par des auteurs politiquement motivés, la résolution dégage la prédominance de l'élément de droit commun à partir de l'absence de rapport direct entre l'acte et la cause politique, les victimes et le but poursuivi.

Dans ces circonstances, la prédominance de l'élément de droit commun devient encore plus évidente lorsque l'infraction a été commise "en dehors de la zone de conflit" et "quand il s'agit d'actions graves portant atteinte à la liberté ou à la vie des personnes ou aux biens".

4.2 La pratique de l'Organisation

Sur ces fondements juridiques, la pratique de l'Organisation, se rapportant essentiellement à des actes de terrorisme et à quelques affaires de génocide, a considérablement évolué sans que le principe de la prédominance, introduit en 1951, n'ait été mis en question.

Ainsi, il y a une vingtaine d'années, la plupart des infractions terroristes étaient considérées comme tombant sous le coup de l'article 3 du Statut, alors qu'au cours de la dernière décennie il a été reconnu que la grande majorité de ces actes relevait d'une façon prédominante du droit commun.

Parallèlement, le génocide, considéré à l'origine comme exclu du champ d'activité de l'Organisation, y est entré.

L'évolution du droit international n'a pas été étrangère à la modification progressive de la pratique de l'Organisation.

La Convention européenne pour la répression du terrorisme (1977) a supprimé l'exception politique en matière d'extradition pour certaines infractions (notamment capture illicite d'aéronefs, actes illicites dirigés contre l'aviation civile ; infractions comportant l'utilisation de bombes, grenades, fusées, armes à feu automatiques dès lors que cette utilisation présente un danger pour des personnes).

Conformément à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948), celui-ci n'est pas considéré comme crime politique pour ce qui est de l'extradition.

La tendance générale, tant de la pratique de l'Organisation que de l'évolution du droit international, est allée, depuis de nombreuses années, vers une restriction progressive de l'application de dispositions d'exception qui assurent aux auteurs d'infractions de ce type un traitement plus favorable en raison du contexte politique de l'acte.

5. L'ARTICLE 3 DU STATUT DE L'O.I.P.C.-INTERPOL ET LES INFRACTIONS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DU TRIBUNAL INTERNATIONAL

L'intervention de l'O.I.P.C.-Interpol dans les affaires pouvant entraîner l'exercice de poursuites devant le Tribunal international contre les auteurs d'infractions graves au droit international humanitaire, tel qu'il résulte des conventions internationales et du droit coutumier international, soulève des problèmes nouveaux d'interprétation de l'article 3 du Statut de l'Organisation. Pour l'analyse de ces problèmes, il est nécessaire d'affiner certains concepts interprétatifs et de développer les règles d'interprétation de l'article 3, sans pourtant se départir des grands principes qui ont guidé l'action d'Interpol depuis 1951. A cette fin, il convient d'abord d'examiner les infractions dont le Tribunal international aura à connaître, puis de considérer l'étendue de la compétence de l'Organisation par rapport à ces infractions à la lumière de l'interprétation qui doit être celle de l'article 3 dans le présent contexte.

5.1 Les infractions punissables devant le Tribunal international (cf. l'annexe 1)

Le Tribunal international n'a compétence qu'en matière de "violations graves du droit international humanitaire" (article 1er du Statut du Tribunal international, ci-après désigné comme l'"STI").

Il s'agit des infractions suivantes :

5.1.1 Infractions graves aux Conventions de Genève de 1949 (article 2 du STI)

Ces conventions, stipulant les règles essentielles du droit coutumier applicable, régissent la conduite de la guerre sous l'angle humanitaire en protégeant certaines catégories de personnes : les prisonniers de guerre ; les civils en temps de guerre ; les blessés et les malades dans les forces armées en campagne ; les malades et les naufragés des forces armées sur mer. Sont également protégés les biens publics et privés contre les pillages et contre les destructions qui ne sont pas nécessaires dans le cadre des opérations militaires.

Chacune de ces conventions comporte une disposition énumérant des violations qui sont considérées comme "infractions graves"; ce sont ces infractions pour lesquelles la compétence du Tribunal a été établie conformément à l'article 2 du STI.

Il apparaît à l'analyse de ces infractions que la plupart d'entre elles comportent les éléments d'infractions de droit commun : homicide intentionnel ; diverses atteintes à l'intégrité physique ou à la santé et notamment actes de torture ; prise de civils en otage ; destruction et appropriation de biens.

On constate en outre que les personnes protégées soit sont étrangères au conflit armé (parce que ce sont des civils), soit n'y participent plus au moment où elles deviennent victimes des infractions considérées.

En ce qui concerne la destruction et l'appropriation de biens, elles ne deviennent punissables que lorsqu'elles sont commises à grande échelle de façon illicite et arbitraire en dehors de toute justification par des nécessités militaires.

5.1.2 Violations des lois et coutumes de la guerre (article 3 du STI)

Les lois et coutumes de la guerre font l'objet de la Convention de La Haye de 1907 et des règles y annexées. Ces dispositions font sans aucun doute désormais partie de l'ensemble du droit international coutumier et procèdent de la reconnaissance du fait que la guerre ne justifie pas l'emploi de n'importe quel moyen.

La liste des infractions figurant à l'article 3 du STI n'est pas limitative.

Les infractions énumérées comportent les éléments d'infractions de droit commun (atteintes à la vie, à l'intégrité physique, à la santé, aux biens) et, pour la plupart, ont comme trait commun l'inutilité de l'acte sous l'angle des nécessités militaires.

A cet égard, il suffit de se référer aux éléments suivants des infractions : "souffrances inutiles" ; "destruction sans motif" ; "dévastation que ne justifient pas les exigences militaires" ; attaque ou bombardement de lieux "non défendus".

5.1.3 Génocide (article 4 du STI)

Le génocide fait l'objet de la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide. Les actes punissables, énumérés à l'article 4 du STI, sont ceux qui figurent également aux articles II et III de la Convention. Ces dispositions, que le génocide soit commis en temps de guerre ou en temps de paix, sont considérées aujourd'hui comme faisant partie du droit international coutumier.

Le génocide présuppose l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux.

Pour la plupart, les actes de génocide comportent, de façon expresse ou implicite, les éléments d'infractions de droit commun (meurtres ; atteintes graves à l'intégrité physique ou mentale ; autres interventions à l'encontre d'un groupe qui ne peuvent être entreprises qu'en réalisant les éléments d'infractions de droit commun).

5.1.4 Crimes contre l'humanité (article 5 du STI)

Ces crimes ont été évoqués dans le Statut du Tribunal de Nuremberg (1945) et ont fait l'objet du jugement de ce Tribunal.

Il s'agit, en ce qui concerne l'article 5 du STI, d'actes perpétrés au cours d'un conflit armé et "dirigés contre une population civile", c'est-à-dire commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique.

L'énumération de ces crimes comporte des infractions de droit commun : assassinat et extermination ; torture ; viol ; privations de liberté illicites.

On constatera toutefois que dans deux cas ("persécutions" ; "autres actes inhumains") la relative indétermination de l'incrimination nécessite la connaissance des faits pour pouvoir déceler la présence des éléments d'infractions de droit commun.

5.2 L'application de l'article 3 du Statut d'Interpol aux infractions punissables devant le Tribunal international

Les résolutions adoptées dans le cadre d'Interpol (cf. le point 4 ci-dessus) se fondent sur la distinction entre infractions qui, par essence, sont de nature politique, militaire, religieuse ou raciale - ce qui entraîne l'application de l'article 3 - et celles qui sont commises pour des motifs politiques, militaires, religieux ou raciaux, auquel cas la théorie de la prédominance permet de décider si l'article 3 doit s'appliquer.

Il convient donc de rechercher si parmi les infractions punissables devant le Tribunal international se trouvent des infractions qui, de par leur nature même, revêtent un caractère politique, militaire, religieux ou racial, puis, si tel n'est pas le cas, de considérer ces infractions par rapport aux éléments de l'article 3 du Statut d'Interpol afin de déduire, compte tenu de la résolution AGN/53/RES/7 de 1984, des règles permettant l'application de la théorie de prédominance.

5.2.1 L'élément politique

D'évidence, aucune des infractions punissables devant le Tribunal international n'est par essence une infraction politique. Pratiquement toutes ces infractions peuvent cependant être commises pour des motifs politiques (par exemple poursuite d'un objectif de conquête territoriale).

La résolution de 1984 (points II 3 à 5) déduit la prédominance de l'élément de droit commun de l'absence d'un "rapport direct avec la vie politique du pays des individus ou la cause qu'ils combattent" - ceci étant "particulièrement valable lorsque les actions sont commises dans des pays tiers qui sont en dehors de la zone de conflit et quand il s'agit d'actions graves portant atteinte à la liberté ou la vie des personnes ou aux biens" - et considère comme un "critère d'appréciation" le fait que "les victimes n'ont de près ou de loin rien de commun avec les buts poursuivis par les auteurs et avec la zone de conflit ou avec la situation politique en cause".

Cette résolution, dont le texte n'est pas exempt de problèmes d'interprétation, a été adopté dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Ses points II 3 à 5 visent, comme il ressort des exemples donnés, les attentats, détournements d'avion et prises d'otages commis par des terroristes se réclamant d'un motif politique.

Selon ladite résolution, une importance primordiale semble avoir été accordée à la "distance" qui sépare le motif politique invoqué de la réalité factuelle de l'acte commis.

Certains indices permettent alors de conclure que cette réalité se situe assez loin du motif politique pour exclure l'application de l'article 3 du Statut, mais aucun de ces indices n'a en soi une valeur absolue. Ainsi, l'éloignement géographique du lieu de l'acte par rapport à la zone de conflit, le fait que les victimes sont étrangères à la cause politique en question et la gravité de l'acte entrent en ligne de compte.

De quelle manière ces idées, apparues dans le contexte du terrorisme, peuvent-elles s'appliquer aux infractions punissables devant le Tribunal international ? On constatera de prime abord que ces infractions sont par définition commises dans une zone de conflit. Or, ce constat ne constitue pas le seul critère d'appréciation et d'autres faits peuvent avoir un poids tel qu'ils l'emportent lors de la détermination de l'élément prédominant. Il convient donc d'examiner le rapport existant entre les victimes desdites infractions et le motif politique éventuel et de considérer la gravité des actes incriminés.

Il résulte de l'analyse (cf. le point 5.1 ci-dessus) qu'en règle générale les victimes de ces infractions sont des personnes qui ne participent pas ou ne participent plus au conflit en question. En effet, on ne voit pas de différence entre, d'une part, les victimes d'un attentat terroriste, commis d'une façon aveugle en dehors d'une zone de conflit et, d'autre part, celles d'exactions commises dans une telle zone, dès lors que ces victimes sont étrangères à la cause politique ayant provoqué le conflit et au but politique poursuivi.

A cet égard, la volonté de détruire une population ou de provoquer son exode ne permet en aucune façon d'induire l'implication de cette population dans la cause ; de même, le simple attachement d'une population à ses convictions ne permet pas de présumer qu'elle est impliquée dans la cause. En effet, cette population ne constitue que l'objet de l'enjeu politique du simple fait de sa présence dans un territoire donné. En outre, dans le cas où la victime aurait effectivement été impliquée par le passé dans une cause politique objet du conflit, ceci ne saurait créer le "rapport direct" visé par ladite résolution dès lors que cette implication n'existe plus au moment de l'infraction.

D'une manière générale, il faut se souvenir que quels que soient les griefs respectifs des parties au conflit, les victimes des infractions punissables devant le Tribunal international ne peuvent juridiquement être considérées comme étant impliquées dans le conflit en ce sens qu'il s'agit soit de civils, soit de personnes qui ne participent plus au conflit armé. Elles ne sont donc en aucune manière partie prenante à ce conflit et ne font qu'en subir le déroulement. Cette absence d'implication des victimes dans le conflit pèsera d'autant plus lourd lors de la détermination de la prédominance, que la victimisation aura revêtu un caractère systématique ou organisé.

S'agissant de la gravité des infractions, il suffit de se rappeler que le Tribunal international ne jugera que les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire et que ces actes, justement en raison de leur gravité particulière, sont érigés en crimes par des conventions internationales. En outre, ces crimes comportent en règle générale les éléments d'infractions de droit commun.

Il est sûr que chaque cas dans lequel l'assistance de l'O.I.P.C.-Interpol serait requise, devra faire l'objet d'un examen individuel pour déterminer si l'élément de droit commun est prédominant par rapport à un éventuel motif politique.

Il est cependant également sûr que, dans la grande majorité de ces cas, la non-implication des victimes liée à la gravité des infractions, à condition de comporter les éléments d'une infraction de droit commun, pèsera plus lourd que tout motif politique dont l'auteur de l'infraction pourrait se prévaloir.

L'article 7(1) du STI prévoit la responsabilité pénale de ceux qui ont planifié, incité à commettre, ordonné ou de toute autre manière aidé ou encouragé à planifier, provoquer ou exécuter un crime visé aux articles 2 à 5 du STI. Ces infractions sont plus particulièrement susceptibles d'être commises par des hommes politiques. Cette qualité entraîne-t-elle l'application de l'article 3 du Statut ? La résolution de 1984 (point II 2) l'affirme dans la mesure où un "personnage politique" a commis l'acte "dans l'exercice de son pouvoir politique" ; en revanche, une nuance s'impose si "des infractions ont été commises à titre privé".

Cette partie de ladite résolution semble être fondée sur une conceptualisation défectueuse. En effet, l'exercice d'un pouvoir politique ne se conçoit que dans les limites de la loi, y compris celles de la loi internationale. On doit admettre qu'il existe de nombreux domaines où l'exercice d'un pouvoir politique ne peut être construit dans des formes juridiques. Il est cependant clair qu'à cet égard la loi pénale internationale dessine une limite absolue. Par conséquent, les infractions visées par le STI ne sauraient avoir été commises dans l'exercice d'un pouvoir politique ; elles ne peuvent être perpétrées qu'en dehors de ce pouvoir et, comme le dit le STI, entraînent la responsabilité personnelle de l'auteur.

Les infractions commises par les hommes politiques doivent donc être appréciées sous l'angle de la prédominance de l'élément politique ou de droit commun, de la même manière que les infractions commises par d'autres personnes.

5.2.2 L'élément militaire

La question qui se pose ici de prime abord est de savoir si les infractions graves aux Conventions de Genève de 1949 (article 2 du STI) et les violations des lois et coutumes de la guerre (article 3 du STI) sont, de par leur nature même, des infractions à caractère militaire.

On pourrait être tenté de répondre à cette question d'une manière affirmative, puisque les actes incriminés se produisent au cours de conflits armés et seront souvent le fait de ceux qui y participent sur le terrain.

On doit cependant se rappeler que les Conventions de Genève, d'une part, protègent les civils et les personnes (prisonniers, malades, etc.) qui ne participent plus au conflit armé et, d'autre part, n'interdisent que la destruction et l'appropriation de biens non justifiées par les exigences militaires. De même, la plupart des infractions constituées par la violation des lois ou coutumes de la guerre comportent comme élément de l'infraction l'inutilité de l'acte par rapport aux exigences militaires.

On doit également considérer que la qualité de militaire de l'auteur d'une infraction ne confère pas automatiquement à celle-ci un caractère militaire, pas plus qu'une infraction commise par un homme politique n'acquiert de ce fait automatiquement un caractère politique.

Partant de ces prémisses, l'analyse mène au résultat suivant. L'enrôlement, par la contrainte, de prisonniers ou de civils dans des forces armées ennemies (cf. l'article 2(e) du STI), opération qui a trait à la constitution de forces armées et donc indissociablement lié à une question militaire, paraît pouvoir être considérée comme une infraction militaire par essence ; l'article 3 du Statut semble alors devoir s'appliquer. En revanche, les infractions, qui comportent les éléments d'une infraction de droit commun et un élément constitué par l'inutilité de l'acte sous

l'angle militaire, ne sont pas des infractions militaires ; elles se situent en dehors du domaine militaire dans la mesure où, par définition, elles ne correspondent pas à une nécessité militaire et ne peuvent avoir d'utilité militaire. Toutes les autres infractions doivent faire l'objet d'un examen pour déterminer si l'élément de droit commun ou l'élément militaire prédomine. Dans cette hypothèse, les règles développées sous le point 5.2.1 ci-dessus devront être appliquées, c'est-à-dire la non-implication des victimes et la gravité de l'acte devront être considérées par rapport à un motif militaire éventuellement invoqué.

5.2.3 Les éléments religieux et racial

Il est évident qu'aucune infraction punissable devant le Tribunal international n'a de caractère religieux par sa nature même. Dans le cas où un motif religieux serait invoqué, un examen de la prédominance devra être effectué, compte tenu de ce qui a été dit plus haut.

La présence d'un élément racial peut être exclue dans le présent contexte. Tout au plus, il pourrait s'agir d'un conflit sur un arrière-fond ethnique. Or, il convient de distinguer entre "race" et "ethnie", ces notions ne se recoupant pas. Ceci est confirmé par le libellé de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide qui, d'une façon expresse, distingue entre groupes ethniques et groupes raciaux.

6. CONCLUSION

Les analyses et considérations développées dans le présent rapport sont destinées à faciliter l'interprétation et l'application de l'article 3 du Statut dans le domaine des violations graves du droit international humanitaire. Ce domaine présente une complexité certaine susceptible d'entraîner des hésitations quant au chemin à suivre sous l'angle de ladite disposition. Il est autant plus nécessaire d'avoir une approche commune de ces problèmes au sein de l'O.I.P.C.-Interpol et, par conséquent, de dégager quelques lignes directrices à cet égard. Si celles-ci ne peuvent certainement pas épuiser le sujet ni dispenser d'un examen au cas par cas de ces affaires, elles devraient néanmoins, en complétant et, d'une certaine mesure, réformant ou interprétant les idées exprimées dans la résolution AGN/53/RES/7 de 1984, disperser les incertitudes interprétatives majeures qui auraient pu surgir dans le présent contexte.

On trouvera en annexe 3 un avant-projet de résolution par laquelle l'Assemblée générale entérine les analyses et considérations figurant dans le présent rapport.

Extrait du Statut du Tribunal international

INFRACTIONS PUNISSABLES DEVANT LE TRIBUNAL

Article premier

Compétence du Tribunal international

Le Tribunal international est habilité à juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991, conformément aux dispositions du présent statut.

Article 2

Infractions graves aux Conventions de Genève de 1949

Le Tribunal international est habilité à poursuivre les personnes qui commettent ou donnent l'ordre de commettre des infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949, à savoir les actes suivants dirigés contre des personnes ou des biens protégés aux termes des dispositions de la Convention de Genève pertinente :

- a) L'homicide intentionnel ;
- b) La torture ou les traitements inhumains, y compris les expériences biologiques ;
- c) Le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé ;
- d) La destruction et l'appropriation de biens non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire ;
- e) Le fait de contraindre un prisonnier de guerre ou un civil à servir dans les forces armées de la puissance ennemie ;
- f) Le fait de priver un prisonnier de guerre ou un civil de son droit d'être jugé régulièrement et impartialement ;
- g) L'expulsion ou le transfert illégal d'un civil ou sa détention illégale ;
- h) La prise de civils en otages.

Article 3

Violations des lois ou coutumes de la guerre

Le Tribunal international est compétent pour poursuivre les personnes qui commettent des violations des lois ou coutumes de la guerre. Ces violations comprennent, sans y être limitées :

- a) L'emploi d'armes toxiques ou d'autres armes conçues pour causer des souffrances inutiles ;
- b) La destruction sans motif des villes et des villages ou la dévastation que ne justifient pas les exigences militaires ;
- c) L'attaque ou le bombardement, par quelque moyen que ce soit, de villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus ;
- d) La saisie, la destruction ou l'endommagement délibéré d'édifices consacrés à la religion , à la bienfaisance et à l'enseignement, aux arts et aux sciences, à des monuments historiques, à des oeuvres d'art et à des oeuvres de caractère scientifique ;
- e) Le pillage de biens publics ou privés.

Article 4

Génocide

1. Le Tribunal international est compétent pour poursuivre les personnes ayant commis le génocide, tel qu'il est défini au paragraphe 2 du présent article, ou l'un quelconque des actes énumérés au paragraphe 3 du présent article.

2. Le génocide s'entend de l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel :

- a) Meurtre de membres du groupe ;
- b) Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ;
- c) Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ;
- d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ;
- e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.

Article 3 (suite)

3. Seront punis les actes suivants :

- a) Le génocide ;
- b) L'entente en vue de commettre le génocide ;
- c) L'incitation directe et publique à commettre le génocide ;
- d) La tentative de génocide ;
- e) La complicité dans le génocide.

Article 5

Crimes contre l'humanité

Le Tribunal international est habilité à juger les personnes présumées responsables des crimes suivants lorsqu'ils ont été commis au cours d'un conflit armé, de caractère international ou interne, et dirigés contre une population civile quelle qu'elle soit :

- a) Assassinat ;
- b) Extermination ;
- c) Réduction en esclavage ;
- d) Expulsion ;
- e) Emprisonnement ;
- f) Torture ;
- g) Viol ;
- h) Persécutions pour des raisons politiques, raciales et religieuses ;
- i) Autres actes inhumains.

Extrait du Statut du Tribunal international

COOPERATION DES ETATS AVEC LE TRIBUNAL

Article 29

Coopération et entraide judiciaire

1. Les Etats collaborent avec le Tribunal à la recherche et au jugement des personnes accusées d'avoir commis des violations graves du droit international humanitaire.

2. Les Etats répondent sans retard à toute demande d'assistance ou à toute ordonnance émanant d'une Chambre de première instance et concernant, sans s'y limiter :

- a) L'identification et la recherche des personnes ;
 - b) La réunion des témoignages et la production des preuves ;
 - c) L'expédition des documents ;
 - d) L'arrestation ou la détention des personnes ;
 - e) Le transfert ou la traduction de l'accusé devant le Tribunal.
-

AVANT-PROJET DE RESOLUTION

Objet : Application de l'article 3 du Statut dans le contexte de violations graves du droit international humanitaire.

L'Assemblée générale de l'O.I.P.C.-Interpol, réunie en sa 63ème session à Rome, du 28 septembre au 4 octobre 1994,

AYANT PRIS CONNAISSANCE du Rapport N° 13, intitulé "Conséquences de la création d'un Tribunal international pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991",

AYANT DISCUTE de l'application de l'article 3 du Statut de l'Organisation dans le contexte de violations graves du droit international humanitaire,

CONSCIENTE de l'importance que revêt pour l'évolution du droit international la création dudit Tribunal,

CONSCIENTE EGALEMENT de la responsabilité des Etats en matière de coopération avec ce Tribunal et de l'importance de la position que prend l'O.I.P.C.-Interpol dans ce contexte,

CONVAINCUE de la nécessité de faciliter l'interprétation et l'application de l'article 3 du Statut de l'Organisation dans le domaine des violations graves du droit international humanitaire,

FAIT SIENNES les analyses et considérations figurant dans le rapport mentionné ci-dessus,

INVITE le Secrétaire Général et recommande aux B.C.N. de suivre ces lignes directrices dans le cas où leur coopération serait requise dans des enquêtes portant sur des violations graves du droit humanitaire international.

RESOLUTION N° AGN/66/RES/10	CLASSEMENT DE CETTE RESOLUTION :
<u>OBJET</u> :	1 exemplaire dans le CLASSEMENT CHRONOLOGIQUE à l'année 1997
Coopération en matière de recherche des personnes accusées d'avoir commis des violations graves du droit international humanitaire au Rwanda et dans les pays voisins entre le 1er octobre 1990 et le 31 décembre 1994	1 exemplaire dans le CLASSEMENT MATIERE dans la rubrique : Coopération avec les organisations internationales à la sous-rubrique : Coopération avec les Nations Unies 1 exemplaire dans le CLASSEMENT MATIERE dans la rubrique : Textes de base et administration interne de l'O.I.P.C.-Interpol à la sous-rubrique : Statut, application de l'article 3

TEXTE DE LA RESOLUTION

L'Assemblée générale de l'O.I.P.C.-Interpol, réunie en sa 66^{ème} session à New Delhi, du 15 au 21 octobre 1997,

RAPPELANT les analyses et considérations figurant dans le rapport intitulé « Conséquences de la création d'un « Tribunal international pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991 » (AGN/63/RAP. N° 13), qu'elle a fait siennes lors de sa 63^{ème} session (Rome, 1994),

RAPPELANT EN OUTRE la résolution AGN/63/RES/9 intitulée « Application de l'article 3 du Statut dans le contexte de violations graves du droit international humanitaire », jointe au rapport précité, qu'elle a adoptée au cours de la même session et qui recommande aux B.C.N. de suivre les lignes directrices contenues dans le rapport, « conformément à leur législation nationale [...], dans le cas où leur coopération serait requise dans des enquêtes portant sur des violations graves du droit humanitaire international ».

AYANT A L'ESPRIT la résolution 955 du Conseil de sécurité des Nations Unies adoptée le 8 novembre 1994, relative à la création d'un Tribunal international pour juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide et d'autres violations graves du droit international humanitaire commis au Rwanda ou dans les pays voisins,

ESTIMANT que le génocide est un crime condamné par la communauté internationale tout entière,

CONVAINCUE qu'on ne parviendra pas à lutter contre le crime odieux que constitue le génocide et à traduire ses auteurs en justice sans coopération internationale,

RESOLUTION N° AGN/66/RES/10

CONSIDERANT les dispositions de l'article 41 du Statut d'Interpol et l'étroite coopération qui existe entre l'O.I.P.C.-Interpol et toutes les institutions des Nations Unies, et notamment le Tribunal pénal international de La Haye,

TENANT COMPTE des compétences parallèles des juridictions nationales et du Tribunal pénal international pour le Rwanda,

RECOMMANDE aux B.C.N. de coopérer avec le Tribunal pénal international pour le Rwanda, ainsi qu'avec la police et les autorités judiciaires rwandaises, en vue d'identifier les personnes accusées d'avoir commis des violations graves du droit international humanitaire au Rwanda et dans les pays voisins entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994, de retrouver leur lieu de séjour et, sous réserve des dispositions de leur législation nationale, de les placer en détention provisoire en attendant leur extradition ;

DEMANDE au Secrétariat général d'aider à la recherche de ces personnes.

PRIE le Secrétaire Général de l'O.I.P.C.-Interpol de porter la présente résolution à la connaissance des autorités compétentes des Nations Unies.

ORGANISATION INTERNATIONALE DE POLICE CRIMINELLE

INTERPOL

66^{ème} SESSION DE L'ASSEMBLEE GENERALE

NEW DELHI, 15 - 21 octobre 1997

N° 12

FRANÇAIS

COOPERATION EN MATIERE DE RECHERCHE DES PERSONNES
ACCUSEES D'AVOIR COMMIS DES VIOLATIONS GRAVES
DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE
AU RWANDA ET DANS LES PAYS VOISINS
ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 1990 ET LE 31 DECEMBRE 1994

Rapport présenté par
le B.C.N. du Rwanda

(original : anglais/français)

Lors de la 63^{ème} session de son Assemblée générale (Rome, 1994), l'O.I.P.C.-Interpol a décidé de préciser et de réformer l'interprétation qu'elle faisait auparavant de l'article 3 de son Statut. Aux termes d'une analyse contenue dans un long rapport (AGN/63/RAP. N°13), elle a donc décidé de considérer que les violations graves du droit international humanitaire ne relevaient pas, par principe, dudit article 3.

Ce rapport avait été approuvé au regard de la création d'un « Tribunal international pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991 », et la résolution votée à la quasi-unanimité (AGN/63/RES/9).

Les débats de 1994 (5^{ème} séance plénière) avaient fait apparaître que les juristes du Secrétariat général estimaient que rien ne s'opposait à ce que les principes dégagés s'appliquent à des infractions de même nature commises dans d'autres circonstances ou dans d'autres pays. Le Secrétaire Général de l'Organisation avait émis une opinion semblable.

Depuis 1994, le Secrétariat général et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ont établi des liens de travail et plus de 60 notices rouges ont été émises à l'encontre de présumés coupables. En revanche, la résolution 955 du 8 novembre 1994 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, relative au génocide au Rwanda, paraît moins rigoureusement appliquée. Cette résolution a créé des compétences parallèles entre celles du Tribunal pénal international et celles des Tribunaux territoriaux compétents.

Il est important que l'Organisation s'assure que la criminalité soit combattue de manière égalitaire quelque soit le continent où celle-ci sévit. Aussi, le B.C.N. du Rwanda propose-t-il à l'Assemblée générale d'adopter une résolution tout à fait conforme à l'esprit du rapport AGN/63/RAP. N°13 approuvé par l'Assemblée générale de Rome, qui mettra l'accent sur la nécessité de la coopération policière et judiciaire internationale pour arrêter et juger ceux qui se sont rendus coupables de crimes contre l'humanité au Rwanda et dans les pays voisins, du 1^{er} octobre 1990 au 31 décembre 1994 (cf. annexe).

Cette résolution recommande donc aux B.C.N. de coopérer avec le Tribunal pénal international pour le Rwanda et avec le Rwanda dans cette perspective et, simultanément, elle demande au Secrétariat général d'offrir toute son assistance, dans cette même perspective, au Tribunal pénal international pour le Rwanda et au Rwanda.

PROJET DE RESOLUTION

Objet : Coopération en matière de recherche des personnes accusées d'avoir commis des violations graves du droit international humanitaire au Rwanda et dans les pays voisins entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994.

L'Assemblée générale de l'O.I.P.C.-Interpol, réunie en sa 66^{ème} session à New Delhi, du 15 au 21 octobre 1997,

RAPPELANT les analyses et considérations figurant dans le rapport intitulé « Conséquences de la création d'un « Tribunal international pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991 » (AGN/63/RAP. N° 13), qu'elle a fait siennes lors de sa 63^{ème} session (Rome, 1994),

RAPPELANT EN OUTRE la résolution N° AGN/63/RES/9 intitulée « Application de l'article 3 du Statut dans le contexte de violations graves du droit international humanitaire », jointe au rapport précité, qu'elle a adoptée au cours de la même session et qui recommande aux B.C.N. de suivre les lignes directrices contenues dans le rapport, « conformément à leur législation nationale [...], dans le cas où leur coopération serait requise dans des enquêtes portant sur des violations graves du droit humanitaire international »,

AYANT A L'ESPRIT la résolution 955 du Conseil de sécurité des Nations Unies adoptée le 8 novembre 1994, relative à la création d'un Tribunal international pour juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide et d'autres violations graves du droit international humanitaire commis au Rwanda ou dans les pays voisins,

ESTIMANT que le génocide est un crime condamné par la communauté internationale tout entière,

CONVAINCUE qu'on ne parviendra pas à lutter contre le crime odieux que constitue le génocide et à traduire ses auteurs en justice sans coopération internationale,

CONSIDERANT les dispositions de l'article 41 du Statut d'Interpol et l'étroite coopération qui existe entre l'O.I.P.C.-Interpol et toutes les institutions des Nations Unies, et notamment le Tribunal pénal international de La Haye,

TENANT COMPTE des compétences parallèles des juridictions nationales et du Tribunal pénal international pour le Rwanda,

RECOMMANDE aux B.C.N. de coopérer avec le Tribunal pénal international pour le Rwanda, ainsi qu'avec la police et les autorités judiciaires rwandaises, en vue d'identifier les personnes accusées d'avoir commis des violations graves du droit international humanitaire au Rwanda et dans les pays voisins entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994, de retrouver leur lieu de séjour et, sous réserve des dispositions de leur législation nationale, de les placer en détention provisoire en attendant leur extradition ;

DEMANDE au Secrétariat général d'aider à la recherche de ces personnes.