

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

**L’AFFAIRE MENG HONGWEI,
RÉVÉLATEUR COMPLEXE
DE LA CONCEPTION QUE LA CHINE SE FAIT
DE « SES » FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX**

PAR

FLORIAN COUVEINHES-MATSUMOTO (*)

À la fin du mois de septembre ou au début du mois d’octobre 2018, le président de l’Organisation internationale de police criminelle (Interpol), de nationalité chinoise, disparaît mystérieusement en Chine. Interpol, l’organisation internationale chargée de la coopération des polices criminelles de l’ensemble des États du monde, n’est pas avertie, la famille de Meng Hongwei non plus. Les motifs de sa disparition sont obscurs et les conditions de son enlèvement – ou de son arrestation – le sont encore davantage. Meng Hongwei ne réapparaîtra que neuf mois plus tard, en juin 2019, dans le cadre d’un procès filmé où il est poursuivi, principalement, pour corruption et à la suite de « graves violations » de la discipline du Parti communiste.

Comment interpréter ces événements ? Xi Jinping a-t-il voulu frapper un fonctionnaire corrompu ? Souhaitait-il éliminer un haut fonctionnaire proche d’adversaires politiques condamnés quelques années plus tôt ? La chute de Meng Hongwei est-elle une réaction au refus de ce dernier d’obéir à des injonctions chinoises – par exemple de poursuivre des dissidents – qu’il aurait considérées contraires à ses obligations en tant que fonctionnaire d’Interpol ou à l’éthique de l’organisation ? A-t-il simplement déçu le parti quant à l’influence que la Chine pourrait gagner dans le fonctionnement et les politiques d’Interpol ? Pour tenter de fournir des éléments de réponses à ces questions, un bref rappel des faits s’impose.

BREF RAPPEL DES FAITS

À l’automne 2018, Meng Hongwei exerce depuis presque deux ans – depuis le 10 novembre 2016 – les fonctions de président d’Interpol, une institution dont le siège est à Lyon. Le 5 octobre 2018, sa femme Grace

(*) Maître de conférences en Droit public à l’École normale supérieure (ENS-Ulm, France).

Meng fait savoir à la police française que depuis le 29 septembre (1), elle n'a plus de nouvelle de son mari parti en voyage en République populaire de Chine. Du téléphone de son mari ce jour-là, elle a reçu deux messages textuels (SMS) sur son téléphone portable : le premier dit « Attends mon appel », tandis que le second consiste en un émoticône représentant... un couteau de cuisine. Depuis, elle n'a ni vu, ni lu, ni entendu son mari. Informé, le secrétariat général d'INTERPOL réagit d'une manière *a priori* surprenante : le jour même, il publie un communiqué notant la disparition du président de l'organisation et... ne demandant aucune information à ce sujet. Pire, il affirme de façon péremptoire – et à première vue contraire à la responsabilité du secrétariat dans la protection fonctionnelle de ses agents (2), ainsi qu'à son devoir de sollicitude (*duty of care*) (3) – que cette « question relève des autorités compétentes à la fois en France et en Chine », autrement dit en aucun cas de l'organisation, et qu'elle « ne fer[a] aucun autre commentaire ». Le lendemain toutefois, le 6 octobre, Interpol demande officiellement à la Chine de clarifier le statut du président Meng Hongwei en Chine. Elle reçoit une réponse le lendemain, le 7 octobre, sous la forme d'une lettre de démission non manuscrite et non signée. Bien que, en conséquence, on ne sache ni dans quel contexte la lettre a été écrite ni, surtout, si son auteur est bien Meng Hongwei (4), la démission est immédiatement acceptée par Interpol.

Dès le 8 octobre, la femme de Meng Hongwei, Grace Meng (qui refuse de donner son nom chinois) subit diverses intimidations et peut-être une tentative d'enlèvement. Une enquête préliminaire pour « association de malfaiteurs en vue de commettre un enlèvement » est diligentée par les autorités françaises..., puis classée sans suite. Néanmoins, sur la base d'éléments factuels clairs et nombreux (5) et de la volatilisation concomitante de l'ensemble de l'équipe de Meng Hongwei (son secrétaire, un analyste hongkongais qui travaillait avec lui, l'assistant personnel de la famille Meng...), Grace Meng obtient très rapidement une protection policière pour elle et ses enfants. De manière inhabituelle pour les Chinois à

(1) Elle indiqua en premier lieu la date du 25 septembre avant que la rectification de la date soit apportée.

(2) Voir CIJ, *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, avis consultatif, 22 avril 1999, p. 87, §60 ; plus généralement, CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, 11 avril 1949, p. 183.

(3) Voir notamment les décisions rendues par le TAOIT le 12 mai 2011 (n° 3 025, §2), le 6 février 2008 (n° 2 706, §5) ou, plus anciennement, le 24 avril 1980 (n° 402, *Grasshoff* (n° 1 et 2), §1).

(4) Qui, en outre, dans une lettre de démission, écrit simplement : « Soupçonné d'avoir enfreint la loi, je démissionne volontairement de mon poste de président d'Interpol » ?

(5) Le 8 octobre, ainsi qu'en témoigne une caméra placée devant le bâtiment, un homme asiatique s'est rendu devant la résidence des époux Meng avec une voiture portant une plaque diplomatique ; alors que Mme Meng est allée loger à l'hôtel juste avant de faire connaître la disparition de son mari, un couple asiatique à l'identité inconnue l'a recherchée dans le hall de l'hôtel avant de demander – en vain – au personnel le numéro de sa chambre ; alors que Grace Meng a acquis un tout nouveau téléphone afin d'éviter les pressions sur son ancien portable, une personne l'a appelée à partir d'un téléphone doté d'une carte prépayée sous un nom erroné et renvoyant à un numéro de passeport inexistant et elle l'a menacée en chinois en lui faisant savoir que « deux équipes étaient là pour elle » (*Le Monde*, 10 juillet 2019) ; l'une de ses anciennes connaissances a également insisté à deux reprises pour l'emmener sans raison claire en voyage dans l'est de l'Europe...

l'étranger, elle multiplie ensuite les procédures : plainte avec constitution de partie civile le 26 février 2019 (à l'aide de son avocat Emmanuel Marsigny) ; nouvelle information judiciaire ouverte à Lyon au printemps 2019 ; procédures contre Interpol accusée de ne pas l'avoir protégée efficacement ainsi que sa famille et même d'être complice de la commission d'un fait internationalement illicite ; enfin, demande d'asile politique pour elle et ses enfants. Cette dernière demande ayant été accueillie en mai 2019, il semble que l'État chinois ait, en réaction, « menacé “de manière informelle” de suspendre sa coopération policière avec la France » (6).

Finalement, Meng Hongwei réapparaît le 20 juin 2019, amaigri, au cours d'un procès mené par le tribunal intermédiaire de Tianjin. Il « avoue » alors avoir touché 14,5 millions de yuans, soit environ 1,86 million d'euros de pots-de-vin. Au sein d'Interpol, un successeur est trouvé à Meng Hongwei après la mise à l'écart du candidat russe à la succession de Meng Hongwei, Alexander Prokopheuk : le 21 novembre 2018, le Sud-Coréen Kim Jong Yang, président par intérim jusque-là, est élu par les États membres de l'organisation.

Contexte de l'affaire : l'investissement de la Chine dans les organisations internationales et l'usage d'Interpol pour traquer les opposants

L'enlèvement de Meng Hongwei ne peut être compris qu'à la lueur de grandes tendances à l'œuvre depuis plusieurs années. En 2016 en effet, l'élection du haut fonctionnaire chinois à la présidence d'Interpol se situe au carrefour de trois mouvements. Le premier est un fulgurant mouvement de rattrapage de la Chine concernant sa présence et son influence dans les organisations internationales (elle était jusque-là assez objectivement sous-représentée) (7). Le deuxième mouvement est le durcissement du régime chinois et le recul des garanties démocratiques depuis l'arrivée de Xi Jinping à la présidence de la République en 2013, durcissement à la fois à l'intérieur (fin de la limitation des mandats de président à deux, persécution des minorités, des penseurs critiques, des avocats, des militants des droits de l'homme...) et au-delà des frontières chinoises – par exemple, pression exercée sur les Ouïghours chinois étudiant ou travaillant à l'étranger afin qu'ils rentrent dans leur pays, une pression qui prend parfois la délicate

(6) *Le Figaro*, 5 août 2019.

(7) Non seulement la Chine est parvenue à faire élire l'un des siens à la présidence d'Interpol, mais elle a réussi à obtenir l'accueil à Beijing de la 86^e Assemblée générale de l'organisation les 26-29 septembre 2017. C'était l'une des plus grandes réunions dans l'histoire d'Interpol (Communiqué d'Interpol, « President Xi Jinping opens INTERPOL General Assembly », 26 septembre 2017). Par ailleurs, la Chine a obtenu peu de temps auparavant des postes à la direction générale de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (Li Yong en juin 2013), au secrétariat général de l'Union internationale des télécommunications (Zhao Houlin en octobre 2014), au secrétariat général de l'Organisation de l'aviation civile internationale (Liu Fang en août 2015) et peu après au Sous-secrétariat des affaires économiques et sociales au Secrétariat général des Nations Unies (Liu Zhenmin en juin 2017) et à l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (Qu Dongyu en août 2019).

forme de l'emprisonnement de leur famille en attendant leur retour... (8). Enfin, le troisième mouvement est celui d'une traque des opposants, par les États autoritaires, à travers l'obtention de « notices rouges » de la part d'Interpol (demandes officielles d'arrestation à toutes les polices des États membres), à travers l'émission de « diffusions » (demandes officieuses) ou à travers l'obtention de postes prestigieux au sein même d'Interpol – même si des États occidentaux au régime relativement représentatif sont toujours parvenus, jusqu'ici, à conserver le poste le plus important, celui de secrétaire général.

Le dernier de ces trois mouvements est particulièrement important ces dernières années, mais il n'est que la réactivation d'un risque inhérent à l'organisation. On peut en effet rappeler qu'après en avoir pris le contrôle en 1938, l'Allemagne nazie intégra en 1942 la Commission internationale de police criminelle (l'ancêtre d'Interpol) à l'Office central de la sécurité du *Reich* (*Reichssicherheitshauptamt*) (9), à Berlin, pour « lutter contre les ennemis du *Reich* ». Ce risque de politisation des recherches a conduit à écarter drastiquement, dans les statuts de l'organisation refondée après guerre, toute tentative d'utiliser l'organisation à des fins « politiques ». En 2016, le même type de risque a poussé les organisations non gouvernementales (ONG) compétentes en matière de droits de l'homme à critiquer l'élection de Meng Hongwei et, en 2018, à faire de même pour l'un des principaux candidats à sa succession qu'on a déjà mentionné, l'ancien haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur russe et alors vice-président d'Interpol, Alexander Prokopchuk. Ces critiques ont été particulièrement virulentes dans ce dernier cas, dans la mesure où c'est de manière massive que la Russie se sert ou essaie de se servir d'Interpol pour persécuter ses opposants politiques. L'affaire qui en témoigne le plus nettement et de la manière la plus médiatisée dans la période récente est celle de William Broder, un opposant à Vladimir Poutine que le gouvernement russe a essayé de capturer en se servant d'Interpol pas moins de sept fois, à l'aide de demandes de « notices rouges » – qui lui ont été refusées –, puis en lançant une « diffusion » à son propos (10). Sur un plan plus général, on observe que plus du tiers des personnes placées sur la liste publique (11) des personnes recherchées à travers Interpol (2 674 sur 7 140) le sont par la Russie, alors qu'Interpol compte 194 membres. À titre de comparaison, la France n'est à l'origine que de 0,3% des notices rouges (26 personnes), la Chine de 0,6% (40 personnes) et les États-Unis de 4,6% (331 personnes) (12). Indépendamment du cas particulier de la Russie

(8) Voir Jessica Batke, « China is forcing Uighurs abroad to return home – Why aren't more countries refusing to help? », China File, 14 août 2017 (en ligne : <http://www.chinafile.com>, consulté le 20 février 2020).

(9) Ronald K. Noble, « L'Interpol du XXI^e siècle », *Pouvoirs*, vol. CCXXXII, n° 1, 2010, p. 104.

(10) Voir William Broder, « The world can't let Russia run Interpol – My experiences show why », *The Washington Post*, 19 novembre 2018.

(11) L'essentiel des notices rouges sont confidentielles, seules celles jugées particulièrement importantes étant en principe publiées.

(12) Ces chiffres ont été prélevés sur le site Internet d'Interpol le 29 novembre 2019.

ou plus récemment de la Turquie – qui « a ajouté tellement de notices depuis 2016 que ses requêtes ont été supprimées de la base de données et qu'elle s'est même vu retirer le droit d'en saisir de nouvelles » (13) –, l'usage et les tentatives d'usage des notices rouges pour persécuter des libres penseurs, des opposants politiques ou des lanceurs d'alerte – qu'ils aient ou non obtenu le statut de réfugiés – est absolument indéniable (14). « [D]es exemples ont été observés du côté de l'Égypte, de l'Azerbaïdjan, des Émirats arabes unis, du Venezuela, de l'Iran, de l'Indonésie, du Bahreïn, en plus de la Russie, de la Chine et de la Turquie » (15). Du côté occidental, on peut également se demander si les poursuites lancées par la Suède contre Julian Assange ou par le Japon contre Paul Watson sont vraiment justifiées et si la coopération internationale ne devrait pas servir d'autres fins que la poursuite des lanceurs d'alerte et des militants écologistes.

En principe, Interpol contrôle les notices diffusées mais ce contrôle est en réalité très limité : d'ordinaire, si la description de la personne recherchée ou des charges retenues contre elle ne fait pas directement référence à un contexte politique, militaire, religieux ou racial (trahison, insulte au chef de l'État, participation à une manifestation interdite...) faisant présumer une poursuite « politique », le secrétaire général approuve la publication de la notice rouge. En effet, le faible nombre d'informations requises de la part des gouvernements rend délicate la vérification des données mentionnées, notamment d'accusations assez vagues comme « corruption », « fraude » ou « participation à un groupe terroriste ». En outre, il n'est pas certain qu'Interpol – notamment sa Commission de contrôle des fichiers – ait les forces, à la fois en termes de personnel et en termes de budget, pour s'y livrer. Comme les Nations Unies, l'organisation est en effet constamment en crise budgétaire. S'ajoute à cela que la manière dont celui qui était alors le nouveau secrétaire général d'Interpol, l'Américain Ronald K. Noble – tous les secrétaires généraux avaient été européens jusque-là – a entendu régler cette crise est certainement plus propice aux collusions qu'à un contrôle indépendant et rigoureux de la « neutralité » des notices rouges. En effet, plutôt que d'augmenter les contributions des États membres, l'organisation a mis en place de véritables quêtes auprès de contributeurs extraordinaires, comme le Qatar ou les Émirats arabes unis ; elle s'est lancée dans des partenariats avec des entreprises transnationales

(13) Abdullah Bozkurt, président du Stockholm Center for Freedom (une association fondée en 2017 par des journalistes en exil), cité *in* « Interpol : alerte rouge », Amnesty International, 25 septembre 2019 (en ligne : <https://www.amnesty.fr/justice-internationale-et-impunite/actualites/interpol-alerte-rouge>, consulté le 20 février 2020). Cela explique le fait *a priori* surprenant que seules deux personnes recherchées par la Turquie soient présentes dans la *Wanted List* d'Interpol.

(14) Voir les nombreux cas cités aux paragraphes 48 et suivants du rapport *Détournement du système d'Interpol : nécessité de garanties légales plus strictes* de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (rapporteur : Bernd Fabritius), 29 mars 2017, doc. 14 277.

(15) Cité *in* « Interpol accusé d'être un instrument de traque des dissidents », AFP, 3 avril 2019. Les États visés ici correspondent bien aux cas évoqués dans le rapport cité à la note précédente et dans les documents produits par les organisations non gouvernementales Fair Trials et Amnesty International.

aussi « neutres » que Philip Morris International ou Sanofi, et avec des institutions aussi régulièrement accusées de corruption que la Fédération internationale du football (FIFA) ; dans le conseil d'administration de la « Fondation Interpol pour un monde plus sûr », qui participe au financement de l'organisation, on trouve aussi des personnes fortement suspectées de différentes infractions (16). Le fait qu'en 2016, avec 50 millions étalés sur trois ans, les Émirats arabes unis aient été le premier État à financer Interpol (hors apports d'agences gouvernementales) peut difficilement ne pas être rapproché du fait que le gouvernement émirati est souvent accusé d'utiliser l'organisation pour lutter contre ses opposants plutôt que contre la criminalité. Bref, il est impossible de considérer qu'Interpol fournit toutes les garanties d'une vérification efficace et impartiale de la légitimité des notices rouges demandées par des États autoritaires. En outre, en cas de blocage d'une notice rouge, les États membres peuvent, sans vérification d'Interpol, lancer contre des opposants des « diffusions », c'est-à-dire des notices moins formelles mais circulant dans les « bureaux centraux nationaux » des États membres et tout aussi susceptibles de déboucher sur des arrestations et des extraditions.

Le dévoiement de la pratique des notices rouges et des diffusions par les États autoritaires se heurte à l'implantation en Europe de certains standards en matière de droits de l'homme, ainsi qu'aux possibilités détenues par certains fugitifs de recourir à des cabinets d'avocats efficaces. C'est certainement ce qui explique que, sous l'impulsion de son secrétaire général (allemand) Jürgen Stock, Interpol ait finalement admis que les personnes visées par les notices rouges – et qui parviendraient à l'apprendre, en général par le biais d'une arrestation – puissent demander la suppression ou la modification de leur notice auprès de la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol. Or, même si le traitement des demandes par cette commission est lent et opaque et que ses décisions ne sont pas publiées, cet organe – né en 1984 et n'appartenant officiellement à l'organisation que depuis 2008 – est « une structure indépendante, hors hiérarchie » (17). Quand elle étudie une notice rouge, elle considère assez inévitablement qu'un soupçon grave de politisation pèse sur la notice lorsqu'elle vise une personne qui a demandé l'asile dans un État membre et y a obtenu le statut de réfugié. Au regard des articles 2 a) et 3 de sa

(16) Par exemple Elias Murr (un homme politique libanais important visé par les *SwissLeaks*) ou, encore il y a peu, Stuart Gulliver (ex-directeur de la banque HSBC, qui est resté membre du conseil d'administration plus d'un an après l'écllosion des *SwissLeaks* qui le visaient particulièrement) ou Carlos Ghosn (inculpé à de multiples reprises pour fraude fiscale).

(17) Jean Frayssinet, « Interpol et ses fichiers », in Stéphanie Mauclair et Fouad Eddazi (dir.), *Le Fichier*, Paris, LGDJ, 2017, p. 47-58, notamment p. 56. Voir aussi l'article 36 de la constitution d'Interpol.

constitution (18), Interpol doit en effet s'abstenir de diffuser une requête entachée de politisation.

Il est probable que l'évolution du réexamen des notices explique l'empressement de Grace Meng à obtenir le statut de réfugiée en France. Surtout, la possibilité pour les individus de neutraliser à l'étranger les notices rouges émises au motif qu'elles sont politisées ne plaît certainement pas à la Chine. De ce point de vue, on notera la résolution n° 9 adoptée – à la majorité et non par consensus – lors de l'assemblée générale à Pékin en septembre 2017 relativement à la « politique d'Interpol concernant les réfugiés ». En effet, loin de permettre ou d'obliger à la suppression ou à la modification des notices rouges lorsqu'elles visent des personnes ayant acquis le statut de réfugié, cette résolution a exclusivement pour objet d'empêcher « de dangereux malfaiteurs et terroristes [...] de détourner à leur profit le régime de protection des réfugiés » (19). Pour éviter ce détournement malveillant des généreuses politiques d'asile, les États membres trop soucieux de protéger les étrangers persécutés sont invités par la résolution à consulter les fichiers d'Interpol avant d'octroyer le statut de réfugié, à informer Interpol si le statut est accordé... et à l'informer également s'il ne l'est pas, ce qui devrait logiquement relancer les demandes d'arrestation et d'extradition. C'est également dans ce contexte d'évolutions contradictoires (en faveur des réfugiés dans la pratique de la Commission de contrôle des fichiers, en leur défaveur dans les textes généraux de l'organisation) et de désaccords sous-jacents sur ce point – probablement entre l'Occident ou l'Europe d'un côté et des États comme la Turquie, la Russie et la Chine de l'autre – qu'il faut comprendre l'élection et la disparition de Meng Hongwei : est-ce que la Chine attendait de Meng Hongwei qu'il réoriente la politique de l'organisation, était-il en mesure de le faire et dans quelle mesure a-t-il tenté de le faire ?

Les raisons de la disgrâce et de la disparition : concurrence politique et volonté de « faire un exemple »

Plusieurs indices font penser que Meng Hongwei a déçu les attentes du parti et de Xi Jinping. D'abord, la politique consistant, pour la Commission de contrôle des fichiers, à remettre en cause les notices rouges concernant des personnes obtenant le statut de réfugié a perduré durant la présidence de M. Meng. Ensuite, en février 2018, Interpol a retiré Dolkun Isa, le président du Congrès ouïghour que les dirigeants chinois accusent de terrorisme, de sa liste des personnes recherchées. Ce recul remarquable, illustration de

(18) « Article 2 – [L'organisation] a pour buts : a) d'assurer et de développer l'assistance réciproque la plus large de toutes les autorités de police criminelle, dans le cadre des lois existant dans les différents pays et dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme [...] Article 3 – Toute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdite à l'Organisation » (les italiques sont ajoutés).

(19) Préambule de la résolution n° 9 adoptée par l'Assemblée générale de l'O.I.P.C.-INTERPOL, réunie en sa 86^e session à Beijing (Chine) du 26 au 29 septembre 2017 (GA-2017-86-RES-09).

ce que les dirigeants chinois estiment être les intérêts fondamentaux de la Chine, a pu être imputé à l'action, l'inaction ou l'action insuffisante ou inadéquate de Meng Hongwei, d'autant plus que le représentant ouïghour était recherché par Interpol depuis 1999, à une époque où les Chinois n'avaient pas d'influence particulière dans l'organisation. Enfin, on peut remarquer qu'à côté du reproche « classique » de corruption, l'accusation de « refus de suivre des décisions du parti » était mentionnée dans le cadre de son procès en juin 2019. Plus encore, le manquement aux principes du parti ainsi que la « résist[ance] à la mise en œuvre de décisions du parti » étaient évoquées dans le cadre de la procédure politique interne menée par la Commission nationale de supervision (l'organe de lutte anti-corruption chinois), procédure qui débuta justement en mars 2018, donc peu après le retrait de Dolkun Isa de la *Wanted List*.

Meng Hongwei a-t-il fauté à ce moment, par exemple en refusant de s'opposer à ce désaveu autant que le souhaitait le parti, peut-être en refusant de menacer de démissionner ou en faisant pression sur des collègues ? Plus largement, il est probable que Meng Hongwei ait été tiraillé entre des demandes contradictoires venant, d'un côté, des autorités du Parti communiste chinois et d'autres États autoritaires (il a notamment rencontré dans les mois qui ont précédé sa disparition, des dirigeants algériens – le 7 mai – et russes – le 11 juillet) et, d'un autre côté, d'ONG et de la constitution d'Interpol elle-même. En particulier, ce dernier texte fait des membres du Comité exécutif – auquel appartient le président (20) – des représentants de l'organisation plutôt que de leur État (21) et elle renvoie, dans son article 2 a), à la Déclaration universelle des droits de l'homme. Une telle problématique est d'ailleurs rien moins que courante, d'autant que traditionnellement, les membres du Comité exécutif d'Interpol continuent d'exercer des fonctions publiques nationales – ce qui était également le cas de Meng Hongwei (22).

Rien n'est exclu, mais plusieurs indices militent plutôt dans le sens de l'obéissance de Meng Hongwei dans les cas en cause ou suggèrent que Meng Hongwei n'est en rien responsable des échecs de la Chine. Premièrement, c'est le secrétaire général de l'organisation qui détient le poste-clef, le président ayant quant à lui des pouvoirs limités. Les dirigeants chinois ne pouvaient pas ne pas le savoir, de même qu'ils étaient parfaitement au courant du fait que les politiques générales de l'organisation, par exemple à l'égard des réfugiés, ne sont pas fixées par le président mais par l'Assemblée des États parties et que c'est un Comité exécutif qui est chargé de les mettre en œuvre. Certes, celui-ci est présidé par le président de l'organisation, mais il est composé de treize personnes décidant à la

(20) Art. 15, al. 1.

(21) Art. 21.

(22) On peut imaginer qu'elle concerne presque autant les membres du comité exécutif élus, qui étaient russe, argentin et hongrois, que Meng Hongwei.

majorité simple (23), avec un quorum de 2/3 des membres. Il est donc difficile au président de modifier une politique de l'organisation à lui tout seul (24). Quant au sort de la notice rouge concernant le militant ouïghour Dolkun Isa, il a été fixé par la Commission de contrôle des fichiers, sur laquelle on a vu que le président n'avait aucun pouvoir. Deuxièmement, on peut se demander s'il est vraisemblable que Meng Hongwei, après avoir dirigé les services antiterroristes chargés d'éliminer les opposants en provenance du Xinjiang, se soit soudainement pris de passion pour la cause ouïghoure... ou qu'alors qu'il dirigeait la « Police armée du peuple », qui réprima le peuple chinois se soulevant à Tian'anmen en 1989, il aurait eu, finalement, comme le soutient sa femme, des « vues réformistes ».

Troisièmement, Meng Hongwei ne semble aucunement s'être opposé à l'émission d'une notice rouge contre Guo Wengui, un milliardaire chinois dont la Chine a demandé l'extradition aux États-Unis peu après qu'il ait déclaré révéler et averti qu'il continuerait à révéler la corruption au plus haut niveau du Parti communiste chinois, en particulier de celle Wang Qishan (vice-président de la République populaire de Chine depuis octobre 2017 et auparavant secrétaire de l'organe chargé de lutter contre la corruption – et fréquemment accusé d'être lui-même corrompu –, la Commission centrale de l'inspection disciplinaire du Parti communiste chinois). Enfin et quatrièmement, la condamnation de Meng Hongwei pourrait découler de ses liens avec Zhou Yongkang, un rival de Xi Jinping, condamné en 2015 à la prison à perpétuité pour « corruption, abus de pouvoir et divulgation de secrets d'État ». En effet, Meng Hongwei était vice-ministre de la sécurité lorsque Zhou Yongkang était ministre et c'est ce dernier qui l'avait nommé à ce poste. Même si c'est nettement après la condamnation de Zhou Yongkang, en 2014, que Meng Hongwei a été intronisé président d'Interpol, on ne peut manquer de noter que le communiqué annonçant la poursuite de Meng Hongwei a précisé que celle-ci s'inscrivait dans le cadre plus large d'une campagne visant à « éliminer complètement l'influence pernicieuse » de Zhou Yongkang (25). C'est également dans la période où il travaillait sous l'égide de Zhou Yongkang qu'il est censé, selon le tribunal intermédiaire de Tianjin, avoir reçu de l'argent liquide en échange de l'octroi de sa « protection ».

Schématiquement, deux explications différentes peuvent donc être proposées : la première est que l'arrestation et l'emprisonnement de Meng Hongwei prennent d'abord place dans le vaste plan de « lutte contre la corruption » (l'estimation la plus courante tourne autour d'un million et demi de personnes condamnées) grâce auquel Xi Jinping a notamment éradiqué ses opposants et concurrents et que rien, dans l'évolution

(23) Art. 15 et 18 a) de la constitution d'Interpol.

(24) Voir par exemple en ce sens : Yuriy L. Nemets, « Denying authoritarian regimes INTERPOL presidency won't stop them from using INTERPOL to persecute political opponents: in fact, it won't even slow them down », *International Enforcement Law Reporter*, vol. XXXV, n° 3, 2019, p. 89-91.

(25) « Ce que l'on sait de la démission du patron chinois d'Interpol », *Le Monde*, 8 octobre 2018.

d'Interpol, n'est venu « sauver » le cas de Meng Hongwei ; la seconde option est que Meng Hongwei a surtout déçu du point de vue de sa capacité à faire valoir les intérêts chinois au sein de l'organisation, voire du point de vue de son degré d'allégeance au parti, et que ses liens avec Zhou Yongkang et/ou de véritables faits de corruption – sur lesquels ont pu tomber des membres zélés de la Commission nationale de supervision – ont fait le reste.

* *
*

Dans tous les cas, au-delà de l'anecdote qu'elle constitue, l'affaire est profondément révélatrice. Des jeux de pouvoirs internes au Parti communiste ou à Interpol, elle ne dit pas grand-chose, du moins à ceux qui ne sont pas dans le secret des dieux. Inversement, elle manifeste avec éclat le durcissement récent du contrôle exercé par la Chine sur ses ressortissants, même lorsque ceux-ci se trouvent à l'étranger et lorsqu'ils exercent de hautes fonctions ; mais il faut avouer que mille autres signes en témoignent. Ce que l'affaire rappelle en revanche de manière plus spécifique, c'est combien les organisations internationales sont des instruments dont la signification ou les politiques peuvent changer du tout au tout suivant les États et coalitions d'États qui les influencent et les valeurs, intérêts et projets de ceux-ci. Suivant ceux qui la domineront, Interpol pourra se rapprocher de ce qu'elle fut durant l'occupation nazie, un outil de répression de minorités déjà opprimées et d'opposants politiques déjà persécutés, ou de ce qu'est l'Office européen de police (Europol) aujourd'hui, à savoir une agence largement soumise au respect du droit et au contrôle d'un organe composé d'élus, le Parlement européen. Plus spécifiquement, l'affaire invite à s'interroger sur ce que veut la Chine et sur ce qu'elle essaie et essaiera de faire des organisations et juridictions sur lesquelles son pouvoir s'accroît de jour en jour. C'est là un sujet en soi, sur lequel l'*Annuaire* aura l'occasion de revenir.