



Rapport de synthèse sur la table ronde consacrée à la question de la protection des victimes et des témoins devant la Cour pénale internationale

Introduction

La table ronde sur la protection des victimes et des témoins s'est tenue les 29 et 30 janvier 2009 au siège de la Cour à La Haye. Elle fut organisée à l'initiative du Greffier afin d'expliquer comment le système de protection fonctionne, quels sont les défis à relever et de quel soutien la Cour a besoin pour réaliser son mandat. Cette table ronde avait également pour objectif d'être un forum d'échanges permettant de partager différentes perspectives.

Les discussions se sont déroulées autour de six grands thèmes directeurs repris dans l'ordre du jour amendé (joint en annexe). Plusieurs catégories d'invités ont été réunies à cette occasion afin de procéder à un échange de vues constructif sur le sujet.

Ainsi étaient présentes, des organisations non gouvernementales et des organismes représentatifs dans le domaine pénal (*HRW, ASF, FIDH, BPI, ICB, IBA, FIFCJ, CCPI, Redress, Women's initiative*)¹ qui sont les destinataires d'un travail de sensibilisation que le Greffe voulait mener en matière de protection et qui ont, pour certaines, également vocation à jouer un rôle de fournisseur de services de protection au sens large. Par ailleurs, ont assisté aux débats des partenaires institutionnels de la Cour (*Eurojust, Europol, UNICEF, UNHCR, ONUDC, HCDH*)² et des professionnels (*Centrum 45*)³ qui peuvent l'assister dans le cadre de la mise en place d'une stratégie globale de protection des témoins. Des représentants des autres tribunaux pénaux internationaux (*TPIY, TPSL*)⁴, à l'instar d'un représentant du ministère public néerlandais, ont également participé à la table ronde et ont exposé les problèmes qu'ils ont eux-mêmes rencontrés ainsi que les solutions qu'ils ont pu y apporter. Les Etats étaient représentés par l'Ambassadeur du Royaume de Belgique, facilitateur du groupe de travail de La Haye sur la coopération.

Enfin, des représentants de la Présidence, du Bureau du Procureur, du Bureau du Conseil public pour la défense et du Bureau du Conseil public pour les victimes ainsi que des sections pertinentes du Greffe étaient présents lors des discussions.

1. Une vision globale de la Protection

a) Système de protection à la Cour

Le but premier de la table ronde était d'expliquer le système de protection tel qu'il existe à la Cour, de souligner les défis rencontrés et d'envisager des systèmes alternatifs. Le fonctionnaire en charge de la protection, ainsi que le fonctionnaire en charge des opérations au sein de l'Unité de protection des victimes et des témoins (« l'Unité ») ont expliqué les quatre grandes mesures de protection existantes:

¹ *Human Rights Watch*, Avocat sans Frontières, Fédération Internationale des ligues des Droits de l'Homme, Barreau pénal international, Association Internationale du Barreau, Fédération Internationale des Femmes des Carrières juridiques, Coalition pour la Cour pénale internationale.

² Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

³ Le "Centrum 45" est l'institut national néerlandais qui s'occupe de diagnostiquer et traiter des plaintes psycho-traumatiques résultant de persécutions, guerres et violences.

⁴ Tribunal pénal international pour l'ex- Yougoslavie, Tribunal Spécial pour la Sierra Leone.

- les Bonnes pratiques : ces pratiques sont basées sur le postulat que la prévention est la meilleure des protections. L'Unité fournit des formations aux participants qui rencontrent des victimes et des témoins afin de ne pas les exposer lors de ces rencontres.
- Système de réponse initiale : ce système permet au témoin/victime d'appeler une tierce personne en cas de menace et d'être évacué du lieu de menace le cas échéant.
- Réinstallation interne ou externe : cette mesure de dernier ressort consiste à installer le témoin/victime et sa famille dans une autre région ou pays de manière définitive.
- Mesures prises sous le contrôle immédiat des juges : il existe un certain nombre de mesures de type procédural qui permettent de protéger les témoins/victimes. Il s'agit de l'expurgation des éléments d'identification d'un témoin/victime des documents publics, des mesures de huis clos, des mesures permettant de masquer l'identité d'un témoin au public (distorsion de la voix ou de l'image). La plupart de ces mesures sont énumérées dans la règle 87 du Règlement de Procédure et de Preuve. La Chambre a également demandé à l'Unité de conduire des analyses relatives aux conditions de sécurité de témoins ou de victimes.

Par ailleurs, l'approche suivie par l'Unité en ce qui concerne l'évaluation du risque a été explicitée. Il a été indiqué que la recommandation de l'Unité quant à la participation au programme de protection était fondée sur une évaluation globale du risque. Une telle évaluation résulte de la mise en perspective d'une part de l'évaluation de la menace (intention de l'agent persécuteur et capacité à nuire) et d'autre part de l'évaluation du risque (probabilité que l'agent passe à l'action et conséquences du passage à l'acte). En plus du volet relatif à l'évaluation du risque, l'Unité doit obtenir le consentement éclairé de l'individu et ce dernier passe un examen psychosocial afin de s'assurer qu'il pourra supporter les conséquences d'une réinstallation.

Les participants à la table ronde ont demandé des clarifications sur la notion de témoignage vital (HCDH), sur la définition d'agent persécuteur, sur le caractère continue de la menace (Bureau du Procureur) et sur le lien entre la menace et la collaboration de la personne avec la Cour.

L'Unité a indiqué que son mandat ne s'étend pas aux menaces indépendantes de la collaboration des personnes avec la Cour. Ainsi l'Unité ne prendrait pas d'action pour protéger un témoin victime de violences conjugales, à moins que ces violences ne soient liées à sa qualité de témoin. Le TPIY a indiqué suivre cette même approche. La TPSL a cependant ajouté que des mesures seraient prises afin de tenter de régler le problème (prendre contact avec des agences locales ou ONG par exemple).

L'Unité a également expliqué que le caractère continu de la menace était pris en compte. Une évaluation faite à un moment donné peut toujours être revue si de nouveaux éléments sont apportés à sa connaissance. Par ailleurs, certaines mesures qui sont de nature ponctuelle (IRS – système de réponse immédiate) peuvent se transformer en mesure à long terme (réinstallation). Il est crucial de souligner que le travail de l'Unité commence bien en amont de l'apparition de la personne en audience, dès les premières interactions entre la Cour et des individus.

Quant à la notion de témoignage vital, il a été indiqué que seules les parties faisant des demandes de protection sont en mesure de décider si un témoignage est vital. Un témoignage vital ne peut être remplacé par un autre parce qu'il est unique. L'agent persécuteur sait donc qu'en « supprimant » cette personne, le participant à la procédure ne serait plus en mesure d'apporter la preuve d'un évènement. Cela ne signifie pas que les témoins qui apportent des déclarations moins vitales ne pourront pas bénéficier de mesures de protection autres que le programme de protection de la Cour (PPCPI).

L'Unité a également pris note des remarques du UNHCR qui a indiqué qu'il était important d'avoir une définition élargie de la notion d'agent persécuteur.

b) Moyens de protection alternatifs

Des moyens de protection alternatifs ont été proposés par les participants. Le Greffe a évoqué la possibilité pour une Chambre de faire une demande précise de protection à un Etat par exemple d'assurer la protection d'une zone, d'un camp ou d'un passage. Le TPIY a indiqué qu'une telle demande n'avait pas été adressée aux Etats de l'Ex-Yougoslavie.

Au vu de la difficulté pour la Cour de signer des accords de réinstallation avec les parties, l'Unité a également évoqué la possibilité de demander à certains Etats de financer des programmes de réinstallation dans des Etats tiers. Le représentant des Etats a encouragé la Cour à trouver des moyens alternatifs à la signature d'accords de réinstallation. Le représentant du UNHCR a également fait état, dans le cadre de la réinstallation de témoins ayant le statut de réfugiés de la possibilité d'installer les personnes dans un pays relais en attendant que la personne soit acceptée dans un pays d'accueil.

L'Unité a également insisté sur la nécessité de permettre la création de programmes de protection au niveau local. Elle a donc participé à des programmes de formation dans cette optique.

HRW a suggéré certaines pistes de réflexion telles que renforcer la surveillance des résidences des témoins, créer un réseau local permettant de collecter des informations quant à la sécurité, mettre en place un système d'assistance téléphonique que les témoins puissent utiliser régulièrement et non pas seulement en cas d'urgence, permettre des réinstallations temporaires ou travailler avec les autorités judiciaires ou policières du pays.

Les participants ont également insisté sur l'importance de développer des mesures de protection autres que la réinstallation. Les participants ont également insisté sur l'importance de développer des mesures de protection autres que la réinstallation qui a des conséquences majeures sur la vie des témoins. Le Bureau du Procureur a marqué son intérêt pour ce type de mesures.

Enfin, la question des destinataires des mesures de protection a été posée. Alors que le mandat de l'Unité s'étend sans aucun doute aux témoins et aux victimes, certains participants ont demandé l'intervention de la Cour en faveur des personnes qui prennent fait et cause pour la Cour ou des intermédiaires. Il a été clarifié que la famille du témoin (personnes à charge) est réinstallée avec le témoin.

c) Quelle avenir pour la protection ? Une vision commune

Les différents participants à la table ronde ont pensé qu'une stratégie commune pouvait émerger des différents intérêts en présence.

Le HCDH a ainsi proposé d'examiner la possibilité d'établir une instance internationale indépendante travaillant sur les questions de protection.

Par ailleurs, l'ONUSC et Europol ont indiqué travailler sur des législations relatives à la protection des témoins. A ce titre, le HCDH a indiqué que les Etats adaptant des lois de mise en œuvre du Statut de Rome devraient prêter une attention particulière à la protection des victimes et des témoins.

Le rôle des réseaux a également été mis en exergue. Le UNHCR a expliqué qu'il travaillait avec deux types de partenaires a) des intermédiaires chargés de mettre en place des projets sur le terrain (« implementing partners ») sur la base de relations institutionnalisées avec des contrats et des obligations notamment en terme de protection et b) des partenaires chargés des opérations (« operational partners ») plus diversifiés. Les participants ont également décidé de solliciter des partenariats avec des institutions telles que l'Union Européenne ou l'Union Africaine. L'ONUSC a également évoqué l'aide qui pourrait être fournie par d'autres organismes telle que la Commission des Droits de l'Homme.

Il a également été souligné qu'une approche collective devrait être adoptée en ce qui concerne la négociation d'accords de réinstallation. L'ONUSC a proposé d'inciter les Etats à accueillir des

témoins en leur proposant de leur fournir en échange des outils leur permettant de développer leur capacité interne.

2. Assistances légale et psychologique

a) Assistance légale

L'assistance légale peut être envisagée comme une forme de protection du témoin. Un aspect important qui a été discuté pendant la table ronde est la nécessité pour le témoin/ la victime de prendre une décision éclairée quand aux mesures de protection qui vont lui être appliquées. Par ailleurs, pour les enfants, il est crucial que les parents ou le gardien de cet enfant donnent leur accord aux mesures de protection proposées.

Eurojust qui travaille à une meilleure coopération en matière judiciaire peut fournir une expertise intéressante notamment lorsque des enfants se trouvent impliqués dans le processus judiciaire. ASF a également insisté sur l'importance de fournir aux témoins une assistance légale. En effet, alors même que les témoins qui ont le double statut de victimes bénéficient des conseils d'un représentant légal, tel n'est pas nécessairement le cas pour un témoin. Or le témoin court des risques d'auto incrimination. Par ailleurs, le témoin peut être réinstallé dans un pays dans lequel il pourrait faire l'objet de poursuites.

A ce titre, la règle 17 (2) (b) du Règlement de Procédure et de Preuve prévoit que l'Unité doit pouvoir conseiller les témoins sur les moyens d'obtenir un avis juridique pour protéger leurs droits notamment à l'occasion de leur déposition.

b) Assistance socio psychologique

L'Unité a choisi de faire une présentation sur les difficultés rencontrées par les personnes entrant dans un programme de protection et le nécessaire soutien qu'il convient de leur offrir. Le directeur du Centrum 45 a insisté sur les défis rencontrés par les personnes ayant fui leurs pays et arrivant dans une culture différente. Les présentations ont détaillé les besoins importants de ces personnes et les mécanismes à mettre en place pour permettre une intégration et un programme réussis. Une des difficultés mise en exergue par l'assistante chargée du soutien aux victimes et aux témoins est le manque de contrôle par l'Unité des conditions d'accueil dans le pays de réinstallation. Elle a également expliqué que des mécanismes ont été mis en place afin d'améliorer les relations de travail entre les assistants sociaux du pays hôte et les services de la Cour.

L'aspect relatif aux contours de l'assistance a également été examiné. La question a été posée de savoir dans quelle mesure la Cour avait le mandat de financer une opération chirurgicale au bénéfice d'un témoin ou une victime ayant été blessé au visage. La compétence de la Cour est-elle seulement engagée quand cet incident empêche la personne de s'exprimer de manière intelligible à l'audience ? Un débat doit être engagé sur les frontières de l'intervention de la Cour dans ce domaine.

L'UNICEF a insisté sur le fait qu'au vu du travail de la Cour sur les enfants soldats, il était important de mettre en place des mécanismes protecteurs permettant d'adapter la procédure aux besoins de l'enfant. Le Greffe a indiqué qu'il serait bénéfique pour la Cour de travailler en plus étroite collaboration avec l'UNICEF. L'UNICEF a indiqué qu'elle serait prête, le cas échéant, à offrir/proposer des formations au personnel de la Cour compétent. L'ONUDC a également indiqué que la Cour pourrait travailler avec des réseaux d'ONG spécialisées dans le soutien aux victimes à l'instar d'un programme existant au Brésil en matière de protection de témoin.

L'Unité a expliqué travailler avec certains pays africains afin de développer des programmes de protection locaux qui auront l'avantage de diminuer la sensation de déracinement des témoins

réinstallés. Une difficulté qui demeure cependant, et qu'il faudra solutionner, est l'impact des réinstallations sur les personnes restant sur place. En effet, l'équilibre d'un village peut être perturbé si des personnes ayant des rôles clefs dans son administration sont amenées à partir. Un autre écueil à éviter, selon le UNHCR, est la réinstallation temporaire qui ne répond pas aux standards internationaux en matière de protection.

Enfin, certaines mesures qui permettraient de ménager les témoins les plus vulnérables à l'audience ont été évoquées. Ont ainsi été mentionnées : la possibilité pour les juges de siéger sur le banc du Greffe plutôt que sur le banc surélevé des juges, celle, de demander aux participants, de se présenter sans robe à l'audience, ou encore de limiter le nombre de personnes présentes en salle d'audience, ou enfin de tenir l'audience dans un endroit moins solennel.

A cet égard, le Bureau du Procureur a souligné l'importance du processus de familiarisation. Il a indiqué qu'il s'agissait d'un moment clé pour évaluer si le témoin avait besoin de protection additionnelle pendant la procédure et qu'il était important que l'accusation puisse garder des contacts étroits avec les témoins pour s'assurer de leur situation psychologique entre le moment de l'interview initiale et l'arrivée à La Haye.

3. Protection des victimes

Aux questions des participants sur les mécanismes en place concernant la protection des victimes par la Cour, le modérateur a concédé que depuis la décision du 18 janvier 2008 clarifiant notamment le mandat de l'Unité, cette question devait être une priorité. La réflexion du Greffe s'est approfondie lors des discussions relatives à la stratégie de la Cour sur les victimes.

Il a été réaffirmé que les victimes au même titre que les témoins avaient droit à la protection de la Cour. La question centrale est de savoir quels types de mesures peuvent permettre à la Cour de protéger un nombre significatif de victimes. A titre d'exemple, il faut rappeler que 93 victimes participent au procès Lubanga. Le facilitateur a indiqué que les victimes avaient un degré d'exposition moins important que les témoins en ce qu'un agent persécuteur aurait moins d'intérêt à menacer une personne participant à la procédure qu'une personne fournissant des éléments à charge. Cependant, cela ne signifie pas que ces personnes ne sont pas à risque notamment dans l'hypothèse où toutes personnes ayant une interaction connue avec la Cour courent un certain niveau de risque.

Il a été rappelé qu'il appartient aux représentants légaux de décider en accord avec leur client à quel degré d'exposition ce dernier accepte d'être soumis en audience ou dans le dossier de procédure. Une idée a été avancée qui consisterait à focaliser les mesures de protection les plus lourdes de type réinstallation à un porte parole désigné par un groupe de victimes. Cette idée a cependant été critiquée par HRW en ce que cette proposition ne prendrait pas assez en compte les réalités du terrain. Une victime peut être très exposée sans apparaître jamais à l'audience.

Une autre question qui a été examinée est celle du double statut de témoin et de victime qu'une personne peut cumuler. Ainsi, le Bureau du Conseil public pour les victimes a indiqué qu'en raison des mesures de protection dont bénéficient certains témoins, il leur est difficile de localiser leur client.

4. Les défis rencontrés par le Greffe

a) La Défense

L'Unité a expliqué que placée au sein du Greffe, elle sert à la fois le Procureur, la Défense et les Représentants légaux des victimes. Elle a indiqué par exemple que lors de la négociation des accords de réinstallation, les mesures négociées s'appliquent tant aux témoins du Procureur qu'à ceux de la Défense. Par ailleurs, des formations identiques quant aux bonnes pratiques sont dispensées aux équipes de la Défense et au Bureau du Procureur. A cette occasion, le Bureau du Conseil public pour

la défense a demandé que lui soit expliqué les pratiques de l'Unité afin qu'il puisse exercer un suivi avec les équipes de la Défense qu'il assiste.

Le rôle particulier de la Défense a été examiné sous deux angles différents. Dans un premier temps, l'Unité a indiqué que dans les systèmes nationaux de protection, les Unités de protection travaillent en étroite collaboration avec le Bureau du Procureur. Les mesures sont prises afin de réduire les menaces potentielles venant de la Défense. Au sein de la Cour, l'Unité est placée dans un organe neutre et ne présume pas que l'accusé (ou personne détenue) représente une menace pour les témoins du Bureau du Procureur sauf preuve contraire. Par ailleurs, l'Unité ne dispose pas nécessairement des capacités d'analyse lui permettant de collecter et d'analyser ce type d'informations. A titre d'exemple, la possibilité pour le Greffe d'activer une surveillance active des conversations téléphoniques de personnes détenues est conditionnée par la possession d'informations démontrant qu'une telle mesure est nécessaire.

Dans un second temps, il est important d'envisager le rôle de la Défense par rapport à l'impact de certaines mesures de protection. Les mesures de protection telles que les expurgations notamment qui s'appliquent également à la Défense même de manière temporaire, ont sans aucun doute un impact important sur son travail.

Une autre particularité du travail de la Défense a été soulignée par le représentant du barreau pénal international. La Défense a le droit de ne pas communiquer le nom de ces témoins vitaux à l'avance et souvent n'est pas en position de le faire parce que sa stratégie peut évoluer au fil des débats. Cet élément devra être pris en compte par l'Unité puisqu'un des critères d'entrée dans le PPCPI est la nature vitale du témoignage de la personne à protéger.

Enfin, la question a été posée par le Bureau du Conseil public pour la défense de savoir si les personnes accusées qui témoignent dans une autre affaire peuvent bénéficier de la protection accordée aux témoins. La question a également été soulevée de la protection des personnes accusées qui font des déclarations dans leur propre affaire (soit en tant que témoin, soit par l'intermédiaire de leur Défense) qui pourraient les exposer à des risques. Une question similaire devra être prise en compte pour les personnes acquittées qui ne peuvent pas retourner dans leur pays.

b) Les témoins présentant un profil particulier

- les témoins infiltrés ou « aux mains sales »

La TPSL et le TPIY ont expliqué les problèmes rencontrés pour protéger les témoins infiltrés ou « aux mains sales ». Ils ont indiqué qu'il existe plusieurs types de témoins correspondant à cette définition (les témoins coauteurs, les témoins proches de l'accusé, les témoins ayant joué un rôle clef dans l'organisation criminelle, les témoins détenus...).

La difficulté consiste principalement à réinstaller ces témoins qui ont eux même participé à des crimes dans des pays tiers. Par ailleurs, le UNHCR a précisé que le droit international des réfugiés n'accorde pas de protection aux criminels. Le TPIY a indiqué que les accords négociés par le Bureau du Procureur pour éviter qu'un témoin ne soit poursuivi dans son pays de résidence n'ont pas de valeur lorsque le témoin est réinstallé dans un autre pays.

La question du droit de séjour des familles des personnes détenues ayant témoigné a également été évoquée.

- les familles polygames

En raison des situations examinées par la Cour, le Greffe se trouve confronté à la question de la réinstallation de témoins polygames. Beaucoup d'Etats refusent ces témoins en invoquant la contravention à leur ordre public.

- *les témoins difficiles*

Un certain nombre de difficultés a été souligné par la représentante du Ministère public néerlandais qui a indiqué qu'il était délicat d'assurer un équilibre entre les demandes des témoins et l'apparence d'« acheter » ces témoins. Au niveau national, cet équilibre est assuré par un Procureur en charge des relations avec les témoins sous le contrôle de la Chambre. Par ailleurs, il faut également traiter les demandes parfois illégitimes des témoins au sein du programme de protection surtout lorsqu'elles prennent la forme de chantage (par exemple contacter la presse) tout en faisant le maximum pour que la personne puisse témoigner dans un climat de sérénité. L'évaluation psychologique du témoin avant son entrée dans le programme de protection doit permettre de déceler à l'avance ce type de comportement.

c) La fin du programme de protection

Cet aspect a été évoqué par l'Unité sous deux angles différents. Sous l'angle social, il a été souligné qu'à partir du moment où une personne entre dans un programme de protection, la question de l'auto-suffisance doit être traitée. L'Unité doit apporter le soutien nécessaire à cette personne pour lui permettre d'atteindre ce but.

Sous l'angle de la protection, le fonctionnaire de la protection a indiqué qu'il peut être mis fin au programme de protection si les raisons ayant justifié l'entrée de la personne dans ce programme ont disparu ou si la personne a violé le protocole d'entrée au programme. La personne peut également volontairement quitter le programme. Il a été expliqué que le témoin pouvait demander une révision de la décision de mettre fin au programme auprès du Greffier et éventuellement devant la Chambre.

d) Contrôle de la Chambre

Le travail du Greffe s'exerce sous le contrôle de la Présidence mais est également régi par les différentes ordonnances ou décisions des Chambres.

Ainsi une décision du Greffier en matière de réinstallation peut faire l'objet d'une demande de révision devant la Chambre par un participant. D'autre part, les Juges ont eu à se prononcer sur des questions aussi cruciales que la possibilité pour le Bureau du Procureur de mettre en œuvre des mesures de réinstallation préventive ou sur la définition du mandat de l'Unité notamment en ce qui concerne la protection aux victimes demandant à participer à la procédure. Par ailleurs, alors même que l'Unité peut conseiller des mesures de protection à la Chambre, il appartient à cette dernière de prendre la décision en cette matière.

Enfin, il est de la responsabilité du juge de s'assurer que la protection des témoins s'organise dans le respect des droits de la Défense. Certains participants ont cependant fait remarquer que cet arbitrage de la Chambre avait l'inconvénient de ralentir la procédure.

Conclusion

Les objectifs fixés par la table ronde ont été atteints puisque des échanges fructueux ont eu lieu entre les différents participants permettant de contribuer à améliorer la protection des témoins et des victimes devant la Cour.

Des propositions ont été faites *inter alia* en ce qui concerne le développement de mesures de protection alternatives au programme de protection, la mise en place d'une instance internationale commune sur les questions de protection et l'adoption d'une approche commune des différents tribunaux pour la négociation des accords de réinstallation.

Les participants ont souligné l'importance du suivi de ce premier séminaire et ont demandé que d'autres séminaires de ce type soient organisés.