



Déclassifié*

AS/Jur (2009) 38

3 septembre 2009

fjdoc38 2009

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

La protection des témoins: pierre angulaire de la justice et de la réconciliation dans les Balkans

Note d'information

Rapporteur: M. Jean-Charles Gardetto, Monaco, PPE/DC

– *La système de protection des témoins devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie* –

I. Introduction

1. Le 2 juin 2008, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme m'a nommé rapporteur pour préparer un rapport relatif à « la protection des témoins: pierre angulaire de la justice et de la réconciliation dans les Balkans » ([Doc 11522](#)).

2. Dans ce contexte, je me suis rendu les 8 et 9 avril 2009 à La Haye où j'ai eu des entretiens avec les officiels du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (ci-après « le TPIY » ou « le Tribunal »).

3. Cette visite avait pour but de comprendre les enjeux auxquels doit faire face le TPIY dans la phase de l'achèvement de ses travaux ainsi que les difficultés que la fermeture prochaine du Tribunal¹ pourrait impliquer sur l'efficacité du système international de protection des témoins devant ce Tribunal. Dans un deuxième temps, je me rendrai dans les Balkans pour étudier les systèmes nationaux de protection des témoins.

4. Les juges du TPIY se fondant essentiellement sur des témoignages oraux pour statuer, les témoignages sont un élément indispensable pour que le TPIY mène à bien son mandat. Il est donc crucial que les témoins et les victimes puissent témoigner en sécurité. A travers leurs témoignages, les témoins apportent une contribution essentielle à la justice et à la réconciliation dans la région. En effet, leurs témoignages servent non seulement de base pour les jugements du Tribunal mais permettent aussi aux habitants de la région, comme à la communauté internationale, de connaître la vérité sur les crimes commis.

* Document déclassifié par la Commission le 26 avril 2010.

¹ Le 7 juillet 2009, le Conseil de sécurité des Nations Unies a décidé de proroger le mandat des juges permanents et des juges ad litem du TPIY jusqu'au 31 décembre 2010 (ou jusqu'à l'achèvement des affaires pour lesquelles ils sont saisis, si celui-ci intervient à une date antérieure), voir <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2009/CS9697.doc.htm>.

5. Les témoins devant le TPIY peuvent être des victimes ou des survivants, des témoins « bien placés » (c.à.d. des personnes ayant occupé de hautes fonctions au sein du gouvernement, de l'armée et de la police), des auteurs de crimes (plaidant coupable de tout ou partie des chefs d'accusation retenus contre eux et acceptant de témoigner pour le compte de l'Accusation), ou des témoins experts (sur des domaines particuliers, tels la doctrine militaire ou le droit applicable en ex-Yougoslavie par exemple).

II. Description du système de protection des témoins devant le TPIY

6. Le [Statut du TPIY](#) contient l'obligation de protection des victimes et des témoins qui témoignent devant le Tribunal. L'article 22 du statut dispose « *Le Tribunal international prévoit dans ses règles de procédure et de preuve des mesures de protection des victimes et des témoins. Les mesures de protection comprennent, sans y être limitées, la tenue d'audience à huis clos et la protection de l'identité des victimes.* » Par ailleurs, le [règlement de procédure et de preuve](#) du Tribunal prévoit plusieurs dispositions pertinentes, notamment aux articles 69 (Protection des victimes et des témoins) et 75 (Mesures destinées à assurer la protection des victimes et des témoins). Ces articles disposent notamment que « *dans des cas exceptionnels, le Procureur peut demander à un juge ou à la Chambre de première instance la non-divulcation de l'identité d'une victime ou d'un témoin pour empêcher qu'ils ne courent un danger ou des risques, et ce jusqu'au moment où ils seront placés sous la protection du Tribunal* » et que « *un juge ou une Chambre peut, d'office ou à la demande d'une des parties, de la victime, du témoin intéressé ou de la Section d'aide aux victimes et aux témoins, ordonner des mesures appropriées pour protéger la vie privée et la sécurité de victimes ou de témoins, à condition toutefois que lesdites mesures ne portent pas atteinte aux droits de l'accusé* ».

7. Il existe des mesures de protection des témoins avant, pendant et après le procès.

8. Une section spéciale – la section d'aide aux victimes et aux témoins – a été créée au sein du TPIY en vue d'aider les témoins qui viennent déposer à La Haye. Cette section, placée sous l'autorité du Greffier du Tribunal, est indépendante et apporte un soutien logistique et psychologique aux témoins qu'ils soient appelés par l'Accusation, la Défense ou les Chambres du Tribunal.

9. La demande de mise en place de protection d'un témoin peut émaner du juge, de la Chambre, de la partie ayant appelé le témoin, du témoin lui-même ou encore de la section d'aide aux victimes et aux témoins.

10. Les mesures de protection consistent notamment en : la suppression du nom du témoin protégé et de toute information permettant son identification des comptes-rendus publics du Tribunal, la non-mise à disposition du public d'enregistrements permettant d'identifier la victime ou le témoin, la possibilité de témoigner à travers un système d'altération de la voix et de l'image, l'attribution d'un pseudonyme ou l'organisation de sessions à huis clos.

11. On estime à environ 65 % le nombre de témoins témoignant devant le TPIY sans mesures de protection. Les témoins protégés sont donc largement minoritaires.

III. Les limites des mesures du système de protection des témoins

12. En vue de garantir les droits de la défense, toutes les personnes présentes dans le prétoire connaissent l'identité du témoin (même lorsque des mesures de protection ont été mises en place pour garder son identité secrète). Le droit de connaître l'identité du témoin déposant contre un accusé, tout comme son droit à contre-interroger ce témoin, font en effet partie des droits de base de la défense². Mais les personnes présentes dans le prétoire sont tenues, par les dispositions applicables du Statut et du Règlement et par les décisions des Chambres, de respecter les mesures de protection accordées.

13. Si une partie révèle l'identité d'un témoin protégé ou divulgue toute information permettant d'identifier celui-ci, elle s'expose à des poursuites pour outrage au Tribunal, et encourt une peine pouvant aller jusqu'à sept ans de prison et/ou 100 000 euros d'amende.

² Voir l'article 66 du [règlement de procédure et de preuve](#) du Tribunal.

14. Il ne s'agit pas d'un cas d'école. Le TPIY a déjà dû se pencher sur de nombreuses affaires d'outrage mettant en cause des personnes qui auraient divulgué des informations sur des témoins protégés ou exercés des pressions sur eux. Lors de son allocution devant le Conseil de Sécurité des Nations Unies le 12 décembre 2008, Serge Brammertz, le Procureur du TPIY, a exprimé sa préoccupation face aux pressions exercées sur les témoins, notamment les manœuvres d'intimidation exercées à leur encontre. Il a donc exhorté « les Etats où résident des témoins à continuer d'aider le Tribunal » soulignant qu'il est « important de créer un climat qui incite les témoins à déposer, en fournissant les garanties nécessaires à ceux qui acceptent de témoigner ».

15. A titre d'exemples, le 24 juillet 2009 la Chambre de première instance a reconnu M. Vojislav Seselj coupable d'outrage au Tribunal pour avoir publié dans un livre récent des informations permettant l'identification de trois témoins à charge qui avaient comparu protégés.

16. Le 17 décembre 2008, Astrit Haraqija (ancien ministre de la Culture, de la Jeunesse et des Sports du Kosovo) et Bajrush Morina ont été reconnus coupables d'outrage au Tribunal pour avoir délibérément et sciemment entravé le cours de la justice en faisant pression sur un témoin protégé au procès de l'ancien chef militaire albanais du Kosovo Ramush Haradinaj³. Ils ont été condamnés respectivement à cinq et trois mois d'emprisonnement. Le déroulement du procès de Ramush Haradinaj a été entravé par des pressions très importantes sur les témoins (certaines personnes sur la liste des témoins ont été tuées), plusieurs d'entre eux ont d'ailleurs renoncé à témoigner.

17. Le 15 mars 2007, la Chambre d'appel a confirmé le jugement reconnaissant Josip Jovic coupable d'outrage au Tribunal pour avoir divulgué l'identité et des extraits de témoignage de Stjepan Mesic (l'actuel Président de la Croatie), qui déposait en tant que témoin protégé dans l'affaire Tihomir Blaskic.

18. Le 31 janvier 2000, Milan Vujin (conseil principal d'un accusé devant le Tribunal) a été reconnu coupable d'outrage au Tribunal pour avoir enjoint des personnes sur le point de faire une déposition devant le coconseil d'un accusé à mentir ; fait signe de la tête pour indiquer aux témoins, durant leurs interrogatoires, s'ils devaient répondre oui ou non ; intimider des témoins de façon à les dissuader de dire la vérité ; donner instruction à un témoin, en connaissance de cause, de mentir dans une déclaration faite au TPIY et donner de l'argent à l'auteur d'une déclaration lorsqu'il était satisfait des informations fournies et de ne pas lui en donner lorsque celui-ci n'avait pas répondu comme il le lui avait demandé. Le nom de Milan Vujin a été rayé de la liste des conseils commis d'office.

19. La liste des condamnations pour outrage au Tribunal en raison de pressions exercées sur des témoins, de la révélation de l'identité de témoins protégés ou de la publication d'extraits de leurs témoignages est encore longue. Domagoj Margetic a, par exemple, publié sur son site internet la liste complète et confidentielle des témoins protégés dans l'affaire *le Procureur contre Tihomir Blaskic*.

20. Il est évident que, au nom du respect des droits de la défense, la révélation à la défense – certes tardive mais inévitable – de l'identité des témoins protégés remet en cause leur anonymat, et par la même leur protection. L'équipe de la défense, une fois les témoins protégés identifiés, peut aisément exercer des pressions sur les témoins et leurs familles.

IV. Les accords de « réinstallation des témoins »

21. Le danger qu'encourent certains témoins suite à leur témoignage à La Haye rend leur retour dans leur pays d'origine trop dangereux.

22. Dans ces cas – en réalité, une toute petite minorité des cas – il est indispensable de réinstaller ces témoins et leurs familles dans un nouveau pays, éventuellement après avoir changé d'identité.

23. Le Tribunal dispose à cet effet de mesures non-judiciaires de protection des victimes qui consistent en l'inclusion des témoins concernés dans un programme de réinstallation géré par le Greffe du TPIY. Ces mesures sont exceptionnelles et doivent être approuvées par le Greffe du Tribunal.

³ Le 3 avril 2008, la Chambre de première instance avait acquitté Ramush Haradinaj de tous les chefs d'accusation retenus contre lui tout en soulignant les grandes difficultés qu'elle avait rencontrées pour obtenir le témoignage de nombreuses victimes.

24. Actuellement, le Tribunal a conclu des accords de réinstallation des témoins avec 13 Etats, et est en cours de négociations avec plusieurs autres Etats. Ces accords (documents confidentiels déposés auprès du Secrétaire Général des Nations Unies) sont, par nature, des engagements politiques et n'ont pas un caractère juridique obligatoire. Selon les officiels du Tribunal, le nombre d'accords de réinstallation existant est largement insuffisant.

25. Dans le contexte de ces accords, le TPIY peut demander aux États d'accepter de réinstaller sur leurs territoires respectifs un témoin (et sa famille le cas échéant) courant un risque particulier.

26. Un témoin réinstallé ne peut pas être renvoyé dans un pays de l'ex-Yougoslavie sans son accord exprès et celui du Tribunal. Le Greffe du Tribunal rend annuellement un rapport d'évaluation du niveau de menace à l'encontre du témoin et de sa famille. S'il considère que le niveau de menace ne justifie plus la réinstallation, il peut être mis fin au programme de réinstallation dans le pays d'accueil.

V. Un système de protection des témoins entièrement dépendant de la coopération des Etats

27. Le système de protection des témoins devant le TPIY dépend *in fine* entièrement de la coopération de certains Etats. Sans accords de réinstallation, le TPIY serait dans l'incapacité d'assurer la protection à long terme des témoins les plus menacés.

28. Par ailleurs, une fois de tels accords conclus avec certains pays, les pays concernés évaluent au cas par cas s'ils acceptent de réinstaller sur leur territoire un témoin en particulier. Ces procédures sont longues (pouvant aller parfois jusqu'à un an) et le résultat n'est pas forcément positif. Si l'Etat consulté refuse finalement de réinstaller un témoin, une nouvelle demande doit être faite auprès d'un autre Etat et peut à nouveau prendre autant de temps. Pendant ce laps de temps, les témoins restent à la charge de la section d'aide aux victimes et aux témoins du TPIY. Il est évident que plus le laps de temps nécessaire à la réinstallation (période durant laquelle les témoins protégés résident aux Pays-Bas de manière provisoire) est long, plus l'adaptation au nouveau pays d'accueil sera difficile. Les Etats consultés devraient donc traiter les demandes de réinstallation le plus rapidement possible.

29. Le Tribunal rencontre de sérieuses difficultés à réinstaller les témoins ayant « du sang sur les mains » (c.-à-d. ceux qui ont participé à la commission de crimes). La plupart des Etats ayant conclu des accords de réinstallation avec le TPIY sont réticents à accepter la réinstallation de tels témoins sur leur territoire (certains s'y sont opposés explicitement dans l'accord signé).

30. Enfin, il est de plus en plus difficile pour le Tribunal de parvenir à conclure des accords de réinstallation. En effet, le TPIY n'est pas le seul tribunal international à dépendre de la coopération des Etats pour protéger ses témoins les plus menacés. Ainsi, paradoxalement, on observe une certaine concurrence entre différentes juridictions internationales qui sollicitent les Etats pour conclure des accords de réinstallation. Le TPIY étant supposé fermer ses portes dans un futur proche, la communauté internationale a tendance à concentrer ses efforts sur la Cour pénale internationale en ce qui concerne l'éventuelle négociation d'accords de réinstallation.

31. Enfin, malgré une croyance répandue au sein de certains Etats, l'absence de programme national de protection des témoins n'est en aucun cas un obstacle à la conclusion d'un accord de réinstallation avec le TPIY. En effet, la plupart du temps, la réinstallation s'effectue par le biais des procédures d'immigration existantes.

VI. La nécessité de la mise en place d'un mécanisme résiduel

32. Au vu de l'engagement à long terme (et moral) du TPIY vis-à-vis de ses propres témoins, l'Assemblée a encouragé, dans sa [Résolution 1564 \(2007\)](#) sur les Poursuites engagées pour les crimes relevant de la compétence du TPIY, les Nations Unies à mettre en place un mécanisme résiduel « afin de continuer à assurer la protection des témoins lorsque le mandat du tribunal sera échu. »

33. Un tel mécanisme devrait prévoir la capacité des juges à statuer sur des mesures de protection dans le contexte de procédures ayant lieu après les procès, ainsi que leur capacité à statuer en matière d'affaires d'outrage au Tribunal (en cas de violation de mesures de protection de témoins). Un tel mécanisme résiduel devrait aussi permettre de pérenniser le principe d'une évaluation régulière de la menace existante à l'encontre des témoins protégés. Un point de contact permanent avec les

témoins protégés (notamment pour répondre à leurs questions, les prévenir de la mise en liberté de certains condamnés ou leur permettre de signaler une éventuelle nouvelle menace à leur rencontre), mais aussi avec les Etats ayant conclu des accords de réinstallation avec le TPIY, doit demeurer opérationnel. Enfin, un tel mécanisme résiduel devra prévoir la possibilité de réviser et de réévaluer la nécessité de maintenir une réinstallation ou, au contraire, la possibilité d'y mettre un terme.

34. Le Conseil de sécurité des Nations Unies pourrait envisager d'attribuer les fonctions d'un tel mécanisme résiduel à la Cour pénale internationale ou créer une entité résiduelle indépendante (éventuellement, à terme, sous la forme d'une entité commune au TPIY et au Tribunal pénal international pour le Rwanda).

35. Les témoins ont joué et continuent de jouer un rôle essentiel dans la lutte contre l'impunité des criminels de guerre, en particulier dans la région des Balkans. Ce sont des acteurs incontournables dans la mise en œuvre du mandat du TPIY. Celui-ci a un engagement à long terme, moral voire même juridique, à leur égard. Les témoins ont un droit à continuer d'avoir accès au système de protection internationale sous couvert duquel ils ont témoigné, et ce même après l'achèvement des travaux du TPIY. Si ce droit était bafoué, il ne serait pas étonnant que les personnes acceptant de témoigner devant des juridictions internationales se fassent de plus en plus rares.

36. Il va de la crédibilité des Nations Unies, et de la justice internationale dans son ensemble, qu'un mécanisme résiduel de protection effective des témoins soit mis en place, et perdure lorsque le mandat du TPIY arrivera à son terme.