

La coopération des organisations humanitaires avec la Cour pénale internationale : les enjeux du dilemme

Par:

[Laurence Cléroux](#)

Langue Undefined

Le:

2 Novembre 2015

Comme le rappellent [certains auteurs](#), « le droit pénal international [« DIP »] apparaît comme un prolongement du droit international humanitaire [« DIH »] » puisqu'il oblige les États à respecter les [Conventions de Genève](#). Tous s'entendent donc pour dire qu'une [Cour pénale internationale](#) (« CPI »), outil d'application du DIP, était désirée par la communauté internationale et les organisations non gouvernementales (« ONG ») humanitaires. Malgré leur enthousiasme face au nouvel outil qui se veut répressif envers les crimes internationaux, les organismes humanitaires ne sont pas tous prêts à collaborer avec cette Cour, créée en 1998. En effet, c'est pour conserver une indépendance et une neutralité que plusieurs ONG s'opposent à coopérer avec la CPI.

La neutralité : une priorité pour les ONG humanitaires

La notion de neutralité peut être définie de plusieurs façons. D'abord, elle peut impliquer un devoir d'abstention de participation aux hostilités ou un respect des victimes, sans égard à leur nationalité ou à leur affiliation politique[1]. Elle peut également créer un « devoir de tolérance envers les parties au conflit »[2]. Ce principe, qui fut l'un des fondements de la [Croix-Rouge](#) en 1859, après qu'[Henry Dunant](#) ait découvert le carnage sur le sol de Solferino, est considéré comme fondamental pour les organismes humanitaires et il est possible de considérer qu'il est l'une des raisons pour lesquelles certaines ONG humanitaires ont accès aux zones conflictuelles. Mais, bien que ce soit notamment sur cette base que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ait obtenu le privilège de ne pas témoigner devant la CPI ([pour plus d'informations](#)), plusieurs se demandent si, de cette obligation de neutralité, il découle réellement une obligation de ne pas témoigner. Selon [Kate Mackintosh](#), ancienne conseillère juridique chez [Médecins sans frontières](#) (MSF), il ne faudrait pas considérer l'identification des « violations du droit [international humanitaire] comme une violation du devoir de neutralité » par les ONG humanitaires.

La relation entre la justice internationale et l'aide humanitaire

Comme l'expliquait Kate Mackintosh lors de son passage, en 2015, à l'[École d'été sur la justice internationale](#), il est important de garder en tête que toute action humanitaire est faite en faveur des victimes. Or, il convient de se demander ce qui est préférable pour elles : l'aide accordée ou la condamnation de leurs bourreaux ? Peu de personnes hors conflit ont une vue aussi directe des conséquences de ce dernier que les acteurs humanitaires. Leur position privilégiée fait d'eux les meilleurs témoins des maintes violations commises durant des conflits armés. Pour cette raison, on peut comprendre que les tribunaux internationaux se tournent vers eux pour obtenir des témoignages. En outre, bien que la nécessité de rester neutre puisse être justifiée en regard du fonctionnement interne et des objectifs d'une ONG, il peut paraître injuste aux yeux des victimes qu'un témoin des atrocités faites à son encontre refuse d'en témoigner. Pour donner un exemple hypothétique, pensons à la victime d'un crime commis dans le cadre d'un conflit armé, qui se fait remettre par une ONG un document certifiant ses blessures, lui permettant de soumettre de l'information à la CPI si tel est son choix (voir notamment la [règle 89](#) du Règlement de preuve et de procédure de la CPI, qui permet la participation des victimes à la procédure). Dans le cas où la CPI demanderait à un agent de l'ONG de témoigner de l'authenticité du certificat, l'ONG devrait-elle refuser ?

Les inconvénients résultant de cette relation

Le problème survient lorsque la présence d'une juridiction pénale internationale affecte l'espace humanitaire en rendant difficile pour les acteurs concernés d'être perçus comme indépendants et neutres. En guise

d'exemple des conséquences que cette interférence peut avoir, pensons aux [dix ONG internationales expulsées du Soudan](#), le jour même où le Procureur de la CPI émettait un mandat d'arrêt à l'encontre d'Omar Al Bashir pour des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis au Darfour.

Dans d'autres cas, la coopération entre la CPI et les ONG humanitaires peut porter atteinte à la sécurité des employés de ces dernières. Par exemple, alors que l'[Armée de résistance du seigneur](#) (LRA) était active dans le Nord de l'Ouganda en 2005, les enquêteurs de la CPI ont cru qu'il était logique de s'adresser aux acteurs humanitaires de la région, demandant à l'[OCHA](#) de faciliter cette réunion. Or, cette rencontre a mis à risque la perception qu'avait le groupe armé de la neutralité des ONG, et corrélativement l'action humanitaire en place. Peu après la naissance de rumeurs de coopération entre les ONG humanitaires et la CPI, la LRA a tué trois membres d'une ONG, alors qu'ils n'avaient jamais été visés auparavant (pour un exposé exhaustif de l'impact de la CPI au Soudan et au Darfour, voir le [mémoire de Gabriel Phelippeau](#)).

Ainsi, lorsque les ONG humanitaires sont placées face à une situation où leur coopération avec une instance de justice internationale (que ce soit la CPI ou une autre instance) est demandée, la question de savoir si cela représente un risque pour l'action humanitaire et le personnel doit toujours être mise en balance avec l'importance de la collaboration recherchée.

Obligation de témoigner devant la CPI ?

Avant de tenter de déterminer si les ONG *devraient* témoigner ou non, il faut se demander si elles *peuvent* s'abstenir de témoigner. Tandis que le CICR a pu négocier une [exemption](#) prévue dans le [Statut de Rome](#) et dans le [Règlement de procédure et de preuve de la CPI](#), on peut se poser la question relativement aux autres organisations humanitaires. Bien qu'une obligation de témoigner soit exécutoire dans les régimes nationaux, il ne semble pas y avoir de mesure analogue en droit international, d'une part, parce qu'il n'existe aucune police internationale qui puisse assurer l'exécution d'une telle obligation et, d'autre part, parce que les États, dont la coopération serait nécessaire pour exécuter un tel ordre, sont peu susceptibles d'arrêter les membres d'actions humanitaires afin de les transférer vers un tribunal international, qui serait alors en mesure de les contraindre à témoigner. En outre, aucune obligation stricte de témoigner n'émane du Statut de Rome; seul un principe général non contraignant voulant que les États parties doivent « faciliter la comparution volontaire devant la Cour de personnes déposant comme témoins ou experts » est énoncé à [l'article 93 1e\)](#) du Statut de Rome.

La [règle 73](#) du Règlement de procédure et de preuve de la CPI édicte également que certaines communications faites dans le cadre de relations professionnelles sont protégées par le secret professionnel et ne peuvent pas être dévoilées si :

- a) Ces communications relèvent d'une certaine catégorie de relations professionnelles et s'inscrivent dans des rapports confidentiels dont on pouvait raisonnablement déduire qu'elles demeureraient privées et ne seraient pas révélées ;
- b) La confidentialité est un aspect essentiel de la nature et de la qualité des relations existant entre l'intéressé et la personne à laquelle il s'est confié ; et
- c) La reconnaissance du secret de ces communications servirait les fins du Statut et du Règlement

Dans un [article](#), Kate Mackintosh fait le parallèle entre les subpoenas pouvant être adressés aux correspondants de guerre et ceux adressés aux humanitaires. Elle rappelle que Jonathan Randal, un journaliste américain, s'était vu remettre une assignation à comparaître émis par le [Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie](#), qui voulait l'entendre relativement à un article qu'il avait écrit concernant un Serbe de Bosnie accusé de crimes internationaux. Ce témoignage aurait pu aider à démontrer l'intention nécessaire au crime de nettoyage ethnique. Randal contesta ce subpoena devant la Chambre d'appel, qui lui donna raison dans une [décision](#) du 11 décembre 2002, en affirmant que

If war correspondents were to be perceived as potential witnesses for the Prosecution, two consequences may follow. First, they may have difficulties in gathering significant information because

the interviewed persons, particularly those committing human rights violations, may talk less freely with them and may deny access to conflict zones. Second, war correspondents may shift from being observers of those committing human rights violations to being their targets, thereby putting their own lives at risk.

En concluant ainsi que l'émission de subpoena pouvait compromettre l'authenticité du travail des correspondants de guerre, et même leur sécurité, la Chambre d'appel ébaucha un test en deux étapes, voulant qu'un subpoena ne pourrait être émis à l'encontre d'un correspondant de guerre uniquement s'il y avait une preuve (1) que le témoignage ajouterait une valeur directe et importante à l'issue du procès et (2) que cette preuve ne pourrait être obtenue autrement (voir [par. 50 de la décision](#)).

Ce raisonnement peut être appliqué *mutatis mutandis* aux ONG humanitaires qui, comme les correspondants de guerre « doivent être perçues comme de [l'aide indépendante], plutôt que comme des témoins pour le Procureur »^[3], pour reprendre les mots de la Cour.

Les solutions envisageables : témoigner ou ne pas témoigner

Remise d'informations de façon confidentielle ?

Une solution permettant de ne pas mettre en doute la perception de neutralité des ONG humanitaires serait de leur permettre de communiquer certains documents de façon confidentielle. C'est d'ailleurs ce que prévoyait la règle 70 du Règlement de procédure et de preuve du TPIR, du TPIY et du [Tribunal spécial pour la Sierra Leone](#) (qui est identique à peu de différences près). La CPI est également munie d'une règle semblable, que l'on retrouve à l'article 54 du Statut de Rome, et de façon plus détaillée à la Règle 82 du Règlement de procédure et de preuve de la CPI.

Ce mécanisme est soumis à la condition que ces informations « ne servent qu'à obtenir de nouveaux éléments de preuve » ([art. 54 \(3\)e\) du Statut de Rome](#)). Ainsi, le Procureur ne peut utiliser le témoignage que pour aller à la recherche d'autres informations, qui, elles, seront soumises à l'obligation de divulgation. Notons que la non-divulgation de preuve doit demeurer une situation exceptionnelle à laquelle le Procureur doit recourir avec parcimonie.

Cette remise d'information faite confidentiellement n'est pas exempte de critiques : elle pourrait effectivement être vue comme portant atteinte au droit fondamental de l'accusé à un procès équitable, puisque le Procureur pourrait ainsi conserver des informations à l'insu de l'accusé. En effet, ce n'est qu'en possession et en connaissance de l'ensemble de la preuve que la Défense peut être en mesure de préparer sa réponse. L'[affaire Lubanga](#) de la CPI nous éclaire sur la portée de l'article 54(3)e) du Statut de Rome. Dans cette affaire, le Procureur refusait de communiquer des documents obtenus sous la condition qu'ils demeurent confidentiels, comme le prévoit l'article. La Chambre de première instance a alors [ordonné](#) la suspension des procédures en affirmant que la rétention de preuves à décharge allait à l'encontre du principe du procès équitable et de l'obligation de communication continue des preuves, ce que la Chambre d'appel a ultérieurement [confirmé](#).

Cette remise d'informations confidentielles ne semble donc pas être une solution étanche pour les ONG, qui ne souhaitent pas nuire à leur image.

Témoignage anonyme ?

Une autre solution permettant de garder secrète l'identité de l'ONG humanitaire et de conserver la perception de neutralité est le témoignage anonyme. Cependant, comme l'explique Luc Walley dans un [article](#), « [u]n témoignage anonyme est cependant une restriction importante des droits de la défense ». Comme pour la remise d'informations confidentielles, il est une fois de plus pertinent de se demander si le droit à un procès équitable est respecté par cette pratique. Malgré les controverses relevées aux TPI *ad hoc* relativement à l'équité du procès, la CPI a admis tout de même le principe de l'anonymat, si certaines conditions, déterminées dans une [décision](#) du TPIY, sont respectées. Ainsi :

- il doit y avoir un réel danger pour la sécurité du témoin, ce que la nature des crimes allégués suffit à démontrer ;
- le témoignage doit être essentiel, ce qui doit avoir été démontré préalablement par le Procureur ;

- aucune information ne doit permettre *prima facie* de conclure que les témoins ne seraient pas dignes de foi;

-le tribunal doit ne pas être en mesure d'assurer la protection des témoins après leur témoignage ;
- aucune mesure moins restrictive ne pourrait suffire à assurer la protection demandée[4].

En définitive, cette question n'est réglée explicitement ni dans le Statut de Rome ni dans le Règlement de procédure et de preuve, mais la règle 88(1) de ce dernier laisse penser que cela est possible, si le juge en décide ainsi. En effet, ni le Procureur ni la Défense ne peut promettre au témoin que les mesures d'anonymat seront mises en place; cela est du ressort du juge. Eu égard à certaines décisions, tel que [l'affaire Blaškić](#) du TPIY, on peut cependant penser que l'attribution d'un pseudonyme est possible pour le membre d'un ONG humanitaire qui désire témoigner.

La solution négociée par Médecins sans frontières

Comme pour beaucoup d'ONG placées face à ce dilemme, la discussion au sein de MSF a été empreinte du fameux clivage : témoigner ou ne pas témoigner. Le Président du Bureau international de MSF, [Christophe Fournier](#), rappelle d'abord que l'indépendance politique, militaire, économique ou judiciaire est une condition majeure pour que l'organisation puisse être présente lors des conflits. L'ingérence politique dans les affaires de la CPI, par le biais de l'article 16 du Statut de Rome qui permet la suspension de l'action de la Cour par le Conseil de sécurité des Nations Unies, était une des craintes principales de MSF. À l'instar du CICR et fort de la décision du TPIY dans [Simić](#), qui limitait l'obligation de témoignage pesant sur le personnel humanitaire, MSF a donc choisi de s'abstenir de toute collaboration avec la CPI. Cependant, la question est devenue plus compliquée en 1997, lorsqu'un coordinateur de MSF, [Rony Zachariah](#), a exprimé le désir de témoigner des assassinats ciblés dont il a été témoin durant le génocide au Rwanda en 1994. Bien qu'il l'ait fait à titre personnel, MSF a assumé le témoignage de M. Zachariah. À la suite de cette affaire, une entente a été conclue entre MSF et la CPI[5], à l'effet que le personnel de MSF ne témoignerait pas, à moins que trois conditions soient réunies, soit : (1) la présence d'un crime grave; (2) le fait d'être l'unique témoin; et (3) le fait d'avoir un témoignage déterminant pour établir la culpabilité ou l'innocence de l'accusé. Il s'agit donc d'une immunité testimoniale partielle qui est reconnue par la CPI depuis 2004.

Comme le rappellent les auteurs Bouchet-Saulnier et Dubuet dans un [article](#) publié par MSF, la mission médicale de MSF ne s'insère pas dans la sphère politique et « les prises de paroles publiques et les dénonciations de MSF sont fondées sur une responsabilité d'acteur, et non sur une obligation de témoin ». En ce sens, Kate Mackintosh [rappelle](#) qu'il est possible pour une ONG de « publier un communiqué de presse et un rapport sur les violences à l'encontre des civils, sans pour autant sacrifier son droit à refuser de témoigner sur ces événements devant un tribunal ». D'autre part, MSF facilite les procédures de la nouvelle Cour, notamment en décernant des certificats médicaux aux victimes, attestant de la réalité des crimes.

Conclusion

En conclusion, il est possible de constater que la relation entre les organisations humanitaires et la CPI n'est pas simple : la renonciation possible à l'attribution d'aide humanitaire à la suite d'une coopération avec la Cour n'est pas un choix facile, d'autant plus que cela peut également porter atteinte à la mission de l'ONG. La remise d'informations faite de façon confidentielle ainsi que le témoignage anonyme ne sont jamais garantis au préalable, en plus de porter atteinte au droit à l'accusé à un procès équitable. Dès lors, ces options ne semblent pas offrir une solution au dilemme auquel font face les ONG. Au final, bien que le CICR refuse catégoriquement toute coopération avec la CPI, certaines ONG choisissent plutôt la voie du milieu, à l'instar de MSF.

Ce billet ne lie que la ou les personne(s) l'ayant écrit. Il ne peut entraîner la responsabilité de la Clinique de droit international pénal et humanitaire, de la Faculté de droit, de l'Université Laval et de leur personnel respectif, ni des personnes qui l'ont révisé et édité. Il ne s'agit pas d'avis ou de conseil juridiques.

[1] Gérard Verna, « Le comportement des ONG engagées dans l'aide humanitaires selon leur culture d'origine et les pressions politiques subies », *Entre-lieux de l'humanitaire*, Département d'anthropologies de l'Université Laval, Volume 31, numéro 2, 2007, p. 25-44, en ligne : <http://www.erudit.org/revue/AS/2007/v31/n2/018681ar.html> > (consulté le 3 juin 2015).

[2] *Ibid.*

[3] *Prosecutor v Radoslav Brdjanin and Momir Talic*, Case IT-99-36-AR73.9, par. 42 : « *in order to do their jobs effectively, war correspondents must be perceived as independent observers rather than as potential witnesses for the Prosecution* ».

[4] Arsène Désiré, *La protection de témoins devant la Cour pénale internationale*, mémoire, Université Jean Moulin-Lyon 3 (2012), à la p 53, en ligne : Les Mémoires de l'équipe de droit international, européen et comparé <http://ediec.univ-lyon3.fr/fileadmin/medias/Documents_EDIEC/Memoires_EDIEC/Mem._EDIEC_03_NENE_BI_Arsene_Desire-2012.pdf > , en référence aux paras 62-66 et 71 de *Prosecutor v. Dusko Tadić*, IT-94-1-T (10 août 1995).

[5] Cette entente n'est pas rendue publique. Voir [ici](#) pour plus d'informations.

Sujet:

[École d'été sur la justice internationale](#)

[Cour pénale internationale](#)

[Aide humanitaire](#)

[Médecins sans frontières](#)

[Neutralité](#)

[Témoignage](#)

[Coopération](#)

[Droit international pénal](#)

[ONG](#)