

Le Groupe de travail sur le droit des victimes

Commentaires sur le rôle et les relations des ‘intermédiaires’ avec la Cour Pénale internationale

6 Février 2009

Le Groupe de travail sur le droit des victimes (GTDV), est un groupement de sociétés civiles nationales et internationales créée en 1997 sous les auspices de l’ONG ‘Coalition for the International Criminal Court’. Ses membres comprennent des ONG internationales et des experts, ainsi que des ONG venant de divers pays dans le monde, y compris de pays ou sont actuellement en cours des enquêtes menées par la Cour Pénale Internationale (CPI).

Le GTDV apporte ces remarques sur le rôle et les relations des ‘intermédiaires’ avec la CPI en réponse à la consultation du Greffier sur ce sujet. Le GTDV accueille chaleureusement cette consultation. En effet, le GTDV et nombre de ses organisations membres ont été en contact avec le Greffier et d’autres organes de la Cour, en particulier sur le sujet épineux et urgent de la protection des ‘intermédiaires’ et sur le fait de leur assurer un support lorsqu’ils entreprennent des tâche pour la Cour.

Une réunion sur la question des ‘intermédiaires’ regroupant des ONG et différents organes de la Cour a été organisée le 20 Juin 2007. La présente consultation offre des solutions utiles pour assurer le suivi de discussions antérieures, ainsi que pour déterminer des moyens afin de résoudre d’importantes préoccupations et d’encourager la poursuite du dialogue. Le GTDV espère que ces remarques et que le résultat d’autres consultations sur le rôle des ‘intermédiaires’ seront prises en considération par la Cour dans le développement de sa stratégie sur les victimes ainsi que dans son futur programme de stratégie.

Comme une partie de notre travail est de consulter les membres du GTDV, différentes ONG et réseaux travaillant dans des pays où des investigations de la Cour sont en cours ont exprimé l’envie de développer plus de relations étroites avec les acteurs locaux et les ‘intermédiaires’ sur le terrain. Des consultations locales sont actuellement en progrès. Par conséquent les remarques faites dans la présente consultation doivent être considérées comme préliminaires.

1. Qui est un intermédiaire ?

Ni le statut de Rome de la CPI ni le règlement de procédure et de preuve ne donnent de définitions des ‘intermédiaires’. Le GTDV comprend le terme ‘d’intermédiaire’ comme regroupant les ONG, les associations sur le terrain, les particuliers, ou tout autres organisations ou groupement faisant le lien entre la CPI (y compris le fond pour les victimes) et les victimes, les témoins ou autres, dans un pays où une enquête de la CPI est en cours. Un ‘intermédiaire’ peut également être une ONG locale, une association sur le terrain, des particuliers ou encore tout autres organisations ou groupement faisant le lien entre la CPI (y compris le fond pour les victimes) et un représentant légal (en général un représentant légal pour les victimes) avec ses clients. Dans certaines circonstances, il peut s’agir également d’une organisation internationale ou une agence opérant dans un pays où une enquête de la CPI est en cours, ou encore une organisation internationale locale opérant dans tout autre pays dans lequel la victime vit.

Compte tenu de cette définition des ‘intermédiaires’, leur rôle devrait être en particulier d’assister les victimes et les témoins et de les mettre en contact avec la CPI, agissant avec ou sans bases contractuelles avec la Cour. C’est le cas notamment parce que la Cour ne détermine qui ou qui n’est pas en contact avec elle. En fait, la Cour est mandatée pour recevoir des informations provenant d’individus, d’organisations ou autres y compris les demandes de victimes. Le public et les victimes peuvent contacter la Cour directement. Cependant, en raison de problèmes logistiques, de distances et autres défis résultant des endroits du monde dans lesquels la Cour est engagée, il est nécessaire et approprié que les victimes soient assistées dans leur démarche devant la Cour. La cour, en limitant le choix des ‘intermédiaires’, pose des problèmes aux victimes qui ne souhaitent pas être représentées par des locaux pour différentes raisons. Il devrait être spécifié que dans nombreux cas, il n’y a pas seulement un intermédiaire qui serve de lien entre les victimes et la Cour. Souvent, de vastes organisations régionales travaillent en relation avec divers partenaires localement, c’est pourquoi la chaîne de contact va exiger toute une série de démarches dans les deux directions.

2. Quelles sont les différentes tâches entreprises par les intermédiaires ?

Le GTDV est au courant de tout les différents types de tâches entreprises par les 'intermédiaires', la liste qui suit n'est pas exhaustive et peut évoluer au fil du temps :

Fonctions générales d'aide aux victimes impliquées dans des procédures devant la CPI

- Aider les victimes à rester discret et minimiser toutes répercussions négatives à la suite de leur mise en contact avec la Cour.
- Le premier point de contact avec les victimes, les intermédiaires reçoivent des informations personnelles des victimes sur leur situations, leur sécurité et leur apporte donc des conseils d'ordre général.
- Visiter les victimes occasionnellement, dont le cas est pendant devant le Cour afin de les tenir informés des différentes évolutions. Ce qui peut inclure d'évaluer leur conditions socio économiques et psychologiques ainsi que leur conditions de santé et de risques de suicide mais surtout s'ils n'ont pas été victimes de harcèlement ou de menaces de représailles.
- Localiser et apporter un soutien médical et psychologique, ainsi que d'autres services pour les victimes malades, blessées, traumatisées ou encore totalement démunies.
- Prendre note du nombre de morts, de ceux qui ne veulent plus poursuivre des poursuites pénales, de ce qui ont démenagés afin d'en rendre compte a la Cour.

Travailler avec le Bureau du Procureur

- Assister le Procureur pour trouver et contacter des témoins ou tout autre piste dans les enquêtes, ou de faire le lien et garder les contacts entre le BP et les témoins, tout particulièrement quand il a été jugé trop dangereux pour la sécurité des témoins qu'ils soient contactés directement par le Procureur.
- Assister et aider le BP pour trouver et recueillir des informations et tout autre élément de preuves.

Travailler avec le Greffier

- Apporter aux victimes des informations générales quant a leur droit de participer a tout les stades de la procédure devant la CPI.
- Assister le Greffier dans sa correspondance avec les victimes et les témoins, en les aidant à fournir toutes les informations nécessaires, a remplir les formulaires de

participation, et de les aider en cas de demandes de documentations et d'informations supplémentaires afin de compléter le formulaire.

- Aider le Greffier à apporter toutes les informations nécessaires aux victimes, tant sur un plan général que sur des étapes spécifiques de la procédure.
- Assister les employés du secrétariat dans l'identification de projets potentiels et dans sa correspondance avec les victimes, ainsi que pour l'implantation de projets au profit des victimes et de leurs familles.

Travailler avec les représentants légaux

- Assister les représentants légaux (autant pour les victimes que pour le Défense), dans leurs communications avec leurs clients ou avec des témoins potentiels, dans le rassemblement de preuves et dans la détermination de ce que veulent dire et retranscrire les victimes.
- Assister le Bureau public pour le conseil des victimes dans ses communications avec les victimes.

Sensibilisation et information

- Assister dans la sensibilisation, en aidant 'PIDS' de la Cour évaluer les possibilités de sensibilisation et en supportant des aides au public en coopération ou non avec le PIDS.
- Organiser des ateliers de renforcement des capacités, pour ou avec d'autres ONG ou partenaires locaux, sur le concept de justice internationale avec documentations par exemple sur les crimes internationaux comme des crimes de violences sexuelles, afin de rassembler des informations pour la Cour.

Le GTDV souligne que les mêmes 'intermédiaires' sont souvent sollicités par différents organes et entités de la Cour, simultanément et sans coordination particulière. Ce qui vient s'accumuler au poids déjà très lourd des responsabilités qui pèsent sur les 'intermédiaires', et peut provoquer une menace quant à leur sécurité ainsi que créer un conflit d'intérêt. La Cour devrait donner quelques indications afin que les communications avec les 'intermédiaires' soient mieux coordonnées, eut égard à des considérations de confidentialité et de sécurité.

3. Comment le travail avec la Cour a eu un impact sur les groupes reconnus comme ‘intermédiaires’ ?

Lorsque les ‘intermédiaires’ définissent leur rôle et leur rapport avec la Cour, ils parlent avant tout de frustration. Ils ont l’impression que les différents organes de la Cour leur demandent de fournir un travail énorme sur des tâches qui ne relèvent pas forcément de leur domaine de compétences mais plutôt de celui de la Cour, alors que cette dernière ne reconnaît pas suffisamment tout le travail entrepris par les ‘intermédiaires’ à leur place mais tout particulièrement leurs besoins en logistique, sécurité ou toute autre forme de soutien.

Les ‘intermédiaires’ ont aidé la Cour à s’établir et à fonctionner malgré tout les risques encourus et pour des activités qui ne sont pas vraiment les leurs. Bien que ravis d’aider la Cour à combattre l’impunité et la commission de futurs crimes, les ‘intermédiaires’ consultés voient toujours leurs tâches accroître et que la plupart d’entre elles ne relèvent pas de leurs responsabilités.

Dans certains cas, le manque de ressources financières de la Cour a été utilisé pour attribuer des tâches aux ‘intermédiaires’, ce qui est regrettable. Les principales fonctions de la Cour devraient être prises en charge par des officiels de la Cour. Les ‘intermédiaires’ sont là pour assister, et supporter la Cour dans ses activités pas pour la supplanter.

Le travail pour la Cour a été une source de stress en plus pour les organisations qui travaillent avec elle. Une véritable perte de temps, le travail des ‘intermédiaires’ a eu des répercussions négatives sur leurs activités quotidiennes. Le fait que leur travail n’ait jamais fait l’objet d’aucun remboursement (en temps et en argent) a été très difficile pour les ‘intermédiaires’.

De plus, ces activités ont posé de sérieux problèmes quant à leur sécurité. Certains d’entre eux ont été tués, attaqués ou menacés. Ce qui en a conduit certains à fuir leur maison avec leur familles, parfois même obligés de changer de régions. Compte tenu de la réputation de la CPI dans un grand nombre de pays concernés, les ‘intermédiaires’ connus pour travailler avec la Cour ont été bannis de certaines sociétés civiles locales et parfois même de leur communauté.

Le fait que la portée de la Cour soit autant limitée signifie que les ‘intermédiaires’ subissent toutes les remarques de la société quand aux dysfonctionnements de la Cour. Les ‘intermédiaires’ reçoivent également les plaintes des victimes, lorsque celles-ci se plaignent que leurs dossiers n’aient pas avancé ou qu’ils n’ont pas été reconnus par la Cour. Les victimes ont diverses préoccupations au sujet de la Cour, y compris quant à la

sélection des charges. Ce n'est pas seulement injuste pour les 'intermédiaires', cela brouille également la distinction de qui et ce que la Cour est (et qui la représente), et accroît ainsi les risques quant à la sécurité des 'intermédiaires'.

4. Existe-t-il des problèmes de capacités – est ce que les «intermédiaires» sont capables de faire le travail qui leur est confié?

Le principal problème rencontré par les 'intermédiaires' comprend le manque de ressources et d'employés pour accomplir ses tâches, un manque de sécurité et l'incapacité de rejoindre facilement les zones reculées aggravée par des mauvaises infrastructures locales. Dans certains, ils manquent de formation sur des problèmes spécifiques qu'ils sont censés traiter avec les victimes, tout particulièrement lorsqu'ils doivent expliquer des concepts juridiques quant à la procédure devant la Cour ou qu'ils doivent obtenir des instructions au nom du Greffier ou des représentants légaux.

Nombre des tâches venant ou en relation avec la CPI sont très complexes et ne reflètent pas forcément la réalité sur le terrain. Une simple formation ne suffirait pas à résoudre le problème. Les procédures de la Cour doivent être en meilleure adéquation avec la réalité.

5. De quel type de support de la Cour les 'intermédiaires' ont ils besoin ?

Généralement, il a été estimé que la Cour dans son ensemble doit faire plus pour reconnaître l'existence des 'intermédiaires' et le fait que beaucoup de ce que réalise la Cour porte d'une manière ou d'une autre sur les relations de la Cour avec les organisations et les individus qui travaillent au niveau local. La Cour devrait donc reconnaître officiellement le statut d' 'intermédiaires'.

a. Protection

À ce jour, la Cour n'a pas réussi à protéger de manière proactive 'les intermédiaires' quand il y a un danger grave et imminent qui menace leur sécurité. L'explication que donne la Cour est une interprétation restrictive du mandat de protection de la Cour. Conformément à l'article 43.6 du Statut de Rome, 'les mesures de protection et de sécurité, le conseil et autres formes d'aide appropriées' doivent être fournies à des 'témoins, victimes qui

comparaissent devant la Cour, et tout ceux menaces par les témoignages de ces mêmes témoins’.

Il est alors soutenu que les ‘intermédiaires’ ne sont pas couverts par cette provision du statut de Rome. La chambre Préliminaire I n’a pas inscrit les noms des intermédiaires dans les formulaires pour les victimes, transmises au bureau du Procureur et a la Défense. [ICC-01/04-374, paras. 30-31] Ce qui est malheureux. La justification avancée est que le groupe avait choisi de devenir ‘intermédiaires’ volontairement. Il faut cependant faire remarquer que la ligne entre le volontariat et le fait de répondre aux demandes de la Cour est très fine. A ce sujet, une décision de la Chambre d’appel a rappelle qu’il existe des provisions dans le statut de Rome and le Règlement de procédure et de preuves qui ont pour objectif de s’assurer que la vie des personnes n’est pas mise en danger lorsqu’ elles travaillent en relation avec la Cour et que cette protection ne s’applique pas uniquement aux victimes et aux témoins. [ICC-01/04-01/ 07-475, para. 43]

Le GTDV estime que la Cour est obligée (légalement et moralement) s’attaquer aux questions quant a la protection des intermédiaires. En effet, ceci a trait à l’obligation positive faite de veiller à ce que les personnes ne soient pas mises en péril par les activités de la Cour. Menaces, intimidation et représailles contre les «intermédiaires» peuvent être liés à l’intimidation des témoins mais en effet constituer des infractions contre l’administration de la justice conformément à l’article 70 du Statut, et devraient être poursuivis avec vigueur par la Cour.

Le CPI devrait établir un plan de protection pour les «intermédiaires», dès le premier contact avec eux. Le personnel de la CPI doit toujours exercer les meilleures pratiques lors d’interaction avec les «intermédiaires» afin d’éviter ou de minimiser leur exposition dans la mesure du possible. À cet égard, la CPI doit s’assurer que les «intermédiaires» sont mis au courant des risques et des incidences de la coopération avec la Cour afin que leur consentement pour aider et travailler avec la Cour soit totalement éclairé.

Il convient de garder à l’esprit que le niveau d’insécurité rencontrés par les «intermédiaires» n’est pas nécessairement proportionnel à la tâche qu’ils effectuent «au nom de la Cour» (bien qu’aider le Bureau du Procureur peut être considéré comme une tâche plus risqué que la campagne de sensibilisation). Ces différences ne sont parfois pas pertinentes sur le terrain. Les organisations ou les particuliers agissant comme «intermédiaires» sont souvent identifiés comme ayant une relation étroite avec la Cour dans son ensemble.

Les plans de protection devraient inclure des mécanismes pour l’évacuation, la réinstallation et l’obtention de papiers d’identité y compris un visa pour l’étranger. Il est utile de préciser que la plupart des «intermédiaires» ayant besoin d’aide ou de conseils par

rapport à leur sécurité, ne demandent pas à entrer dans le programme de protection de la Cour ou d'être relogés. Cependant, il peut y avoir des cas où ce sera nécessaire et la Cour doit être prête à agir en urgence face à de telles situations.

Des mesures supplémentaires qui pourraient être utiles pour les «intermédiaires» incluent:

- D'émettre une déclaration publique de la Cour appelant à leur protection;
- D'appuyer leurs demandes de passeports ou de visas;
- Délivrer une liste de téléphones ou d'adresses auxquelles ils peuvent recourir en cas d'urgence;
- Renforcer les systèmes de réaction rapide pour une couverture de 24h à l'échelle locale et nationale (les mesures de prévention telles que la facilitation des transports et de déplacement de chez eux pour les «Intermédiaires», avec aide d'évacuation et d'escorte par la police ou les agents de sécurité, établir un réseau de communication avec les organisations et les individus identifiés et informés de la situation);
- D'attribuer à la CPI des personnes pour aider à traiter et coordonner les services d'évacuation rapide.

Là encore, toutes les mesures de protection ne seront et ne peuvent être pas être entreprises par le seul personnel de protection de la Cour, mais elle a un rôle clé à jouer dans les situations d'urgence. En outre, la CPI a un rôle aussi dans le travail avec les acteurs de la sécurité nationale et internationale de veiller à ce que des systèmes efficaces soient mis en place pour protéger les «intermédiaires» qui travaillent avec la Cour. Il incombe à la CPI de prendre ce petit, mais important pas.

La Cour doit protéger les «intermédiaires» sur la base des critères de nécessité et d'urgence. Cela devrait se produire indépendamment du fait que la Cour ait officialisé ou non sa relation avec ce dernier.

En plus de la protection physique des «intermédiaires», la CPI doit prendre les mesures appropriées pour s'assurer qu'ils obtiennent un soutien psychologique et les soins nécessaires suite aux traumatismes et conséquences du fait de leur travail pour la CPI. En particulier, ceux qui aident la Cour à faire face aux victimes et aux témoins, par exemple, ceux qui aident la Cour à obtenir des témoignages de violence sexuelle peuvent avoir des expériences de traumatismes.

b. Support financier, matériel et logistique

Les «Intermédiaires» à maintes reprises ont un stress énorme, leurs activités leur demande du temps et beaucoup de ressources avec très peu de soutien.

Il est à noter que les différents organes de la Cour et les unités au sein des organes semblent avoir différentes approches du financement, de l'appui logistique et du matériel. Certains organes, tels que le Bureau du Procureur, ont dit fournir le remboursement de certains frais. D'autres, comme la Section de la participation des victimes et des réparations (SPVT), qui, à bien des égards, a exigé le plus des «Intermédiaires», a fourni le moins en termes de protection, de soutien et d'assistance.

La justification de la SPVT semble avoir été de deux ordres: i) manque d'argent; ii) ne veut pas être perçue comme encourageant la victime à participer.

En ce qui concerne le premier point, il est du point de vue du GTDV que le SPVT ne peut pas déléguer des fonctions essentielles aux «intermédiaires» sans leur rembourser leurs dépenses de base. En ce qui concerne les paiements, la question semble se rapporter à savoir si la SPVT ou tout autre organe de la Cour demande aux «Intermédiaires» de faire quelque chose que la Cour elle-même est obligé de le faire.

Si tel est le cas, il est, en un sens, un contractant, et doit payer ses fonctions de façon appropriée. En ce qui concerne la deuxième question, de «favoriser la participation de la victime», il est souligné que la Cour doit veiller à ce que ses procédures soient bien connues de tous dans les régions où se trouvent les victimes. Il ne s'agit pas de publicité ou de promotion d'encouragement. Il s'agit de la fourniture d'informations, une des principales obligations en vertu du Statut de Rome.

Quelques-uns des défis financiers, logistiques et matériels constatés par les «Intermédiaires» incluent:

- Le manque d'accès à Internet (à des fins de communication avec la Cour);
- Frais de transport pour atteindre les victimes les plus reculées;
- Papier et photocopie;
- Frais de téléphone;
- Le temps et les ressources au détriment des autres priorités de l'organisation.

c. Formation

Bon nombre d'organisations et d'individus qui travaillent comme des «intermédiaires» n'ont pas d'expérience préalable pour traiter avec les tribunaux ou des questions de procédures judiciaires. Quelques «intermédiaires» ont une expérience des droits de l'homme en travaillant dans des ONG, sur notamment les violations des droits humains, ou encore fournir de l'aide humanitaire ou autre soutien aux victimes.

Il existe une variété de besoins de formation dans ces ONG, toutefois, la principale préoccupation des «Intermédiaires» n'était pas la formation, la préoccupation était que les «intermédiaires» ont été invités à faire plus et plus complexes, tâches qui devaient vraiment être effectué par la Cour, sans jamais l'avoir reconnu. La réponse n'est pas de fournir des indications plus précises pour ce type de formation dans les ONG, mais de faire en sorte qu'il y ait une bonne répartition des tâches qui reflètent les capacités et le contexte local des «intermédiaires», ainsi qu'une reconnaissance de leur rôle.

6. La sélection des intermédiaires

Le GTDV ne sait pas si les différents organes ou les unités de la Cour ont établi des critères pour choisir les «Intermédiaires». À cet égard, le GTDV souligne que:

(i) Il ne sera pas toujours possible pour la Cour de sélectionner des «intermédiaires». Comme indiqué au début de la présente, les «intermédiaires» sont le lien entre la CPI et les victimes, les témoins ou autres, mais tout aussi surtout, un lien entre ces derniers et la CPI. Ce processus de communication bidirectionnelle signifie que la CPI n'aura pas le contrôle sur qui interagit avec elle. Ces organisations qui communiquent avec la Cour, au nom ou à l'égard des victimes ou d'autres constituants risquent de subir les mêmes répercussions négatives à cause de leur association avec la Cour, comme toute autre organisation présélectionnées par la Cour;

ii) La Cour risque, toutefois, de sélectionner certains «intermédiaires» pour entreprendre des fonctions clés comme par exemple, pour mener à bien certaines activités de sensibilisation ou pour correspondre avec certaines personnes ou certains groupes. Dans l'expérience des membres du GTDV, l'élément clé pour une organisation ou un individu pour devenir un «Intermédiaire», est sa proximité avec la population affectée et / ou des groupes spécifiques de victimes. Une telle proximité ne doit pas seulement être physique, mais aussi à l'instauration d'une relation de confiance avec la communauté, même longtemps avant que la CPI ait commencé à enquêter dans la région.