

POUR DES DROITS DES VICTIMES PLUS EFFECTIFS DEVANT LA CPI

Un point de vue sur les droits
des victimes devant la Cour pénale
internationale depuis les pays sous
enquête devant la CPI

Article premier : Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité. Article 2 : Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. De plus, il ne sera faite aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté. Article 3: Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne. Article 4: Nul ne sera tenu en servitude ;



Liste des abréviations

| | |
|-------|---|
| AEP | Assemblée des États parties |
| BCPV | Bureau du conseil public pour les victimes |
| BdP | Bureau du Procureur |
| CIJ | Cour internationale de justice |
| CPI | Cour pénale internationale |
| FIDH | Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme |
| Fonds | Fonds au profit des victimes |
| MLC | Mouvement de libération du Congo |
| ONG | Organisation non-gouvernementale |
| PIDS | Section de l'information et de la documentation |
| RCA | République centrafricaine |
| RDC | République démocratique du Congo |
| RLCV | Représentant légal commun des victimes |
| RPP | Règlement de procédure et de preuve |
| SPVR | Section de la participation des victimes et des réparations |

Cette publication a été réalisée avec le soutien de la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur. La FIDH est la seule responsable du contenu de cette publication qui ne peut en aucun cas être interprétée comme reflétant le point de vue de la Fondation MacArthur.

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION..... | 5 |
| Faire remonter le point de vue des victimes du terrain vers la Haye..... | 6 |
| PARTIE I : | |
| LES DROITS DES VICTIMES : UN PILIER DU MANDAT DE LA COUR..... | 8 |
| 1. Le rôle central des victimes et de communautés affectés..... | 9 |
| 2. Tenir les promesses et faire face aux déceptions..... | 11 |
| PARTIE II : POINTS DE VUE DU TERRAIN | 14 |
| 1. La participation des victimes..... | 14 |
| 2. L'importance du représentant légal des victimes..... | 22 |
| 3. Les réparations..... | 27 |
| 4. La relation entre les victimes et le Bureau du Procureur..... | 31 |
| CONCLUSION..... | 35 |
| Recommandations..... | 37 |

INTRODUCTION

Le Statut de Rome (le Statut) portant création de la Cour pénale internationale (CPI, la Cour), reconnaît de manière affirmative et explicite les droits des victimes à participer aux procédures devant la CPI pour présenter leurs « vues et préoccupations ». Il consacre également leur droit à demander une réparation et crée le Fonds au profit des victimes (le Fonds) à cette fin. L'inclusion de ces droits a été une avancée majeure pour un tribunal pénal international. Cette innovation va dans le sens des évolutions du droit international, notamment du droit international des droits de l'Homme, de la jurisprudence et des normes sur l'accès à la justice et le droit à réparation pour les victimes de crimes internationaux. Elle a également tiré les leçons de l'expérience des tribunaux *ad hoc*, devant lesquels l'absence d'un statut particulier des victimes a rendu leur travail plus distant et a eu un impact négatif sur sa légitimité. Cette avancée a été soutenue non seulement par la société civile, mais également par de nombreuses délégations pendant la Conférence de plénipotentiaires à Rome qui a adopté le Statut en 1998 et confirmée par 122 États parties qui l'ont ratifié. Comme le reconnaît clairement le projet de résolution sur les victimes et les communautés affectées présenté lors de la 12^{ème} session de l'Assemblée des États parties (AEP) au Statut de la CPI, les droits des victimes constituent un pilier du système du Statut de Rome.

Les droits des victimes sont fondamentaux dans la notion de justice pénale sur laquelle se fonde le Statut de Rome : loin d'être une justice uniquement « rétributive » elle a également un caractère « restauratif », rapprochant ainsi deux aspects considérés à tort comme opposés. En effet, les approches « rétributive » et « restorative » ne s'excluent pas entre elles.

Les victimes apportent au tribunal leur propre récit sur les crimes qu'elles ont subis, donnent aux juges une information contextuelle, assurent la liaison avec le terrain et une certaine appropriation des procédures de la CPI à l'échelle locale, permettant ainsi de faire progresser la légitimité du mandat de la CPI.

Les bénéfices émanant de la participation des victimes et des réparations ne sont pas immédiats. Ils dépendent des garanties, du respect et de l'application des droits énoncés dans le Statut, comme le montrent la jurisprudence et les politiques institutionnelles.

Depuis l'établissement de la CPI il y a eu d'interminables discussions sur la portée des droits des victimes et sur les politiques institutionnelles relatives à leur mise en œuvre. Discussions et débats qui se sont succédés dans la salle d'audience, au sein du Groupe de travail de La Haye, à chaque session de l'AEP, pendant la Conférence de révision du Statut de Rome de Kampala en 2010 et dans le cadre de l'adoption de politiques internes de divers organes de la Cour. Les universitaires et les experts ont également beaucoup écrit sur les droits des victimes.

La FIDH, ses organisations membres et d'autres groupes de la société civile, particulièrement ceux qui font partie du Groupe de travail pour les droits des victimes, insistent sur la nécessité de consulter les victimes, leurs représentants et les acteurs locaux sur l'intérêt et les conséquences des différentes approches et politiques concernant leur droit à participer et à demander des réparations. Il existe malheureusement une tendance à oublier les voix du terrain et à ne pas informer les victimes et les communautés affectées sur les décisions qui ont un impact sur leur vie et leurs droits.

Une préoccupation majeure de la FIDH est la tendance à aborder les droits des victimes d'un point de vue strictement financier. Les débats à la Cour et dans les différents organes de l'AEP ont une certaine propension à considérer les difficultés des victimes en termes budgétaires, reléguant ainsi leur participation à un facteur « inducteur de coûts »¹ ou à une charge administrative². En réalité, rien ne permet de confirmer que les victimes représentent l'une des principales charges financières de la Cour. Au contraire, une macro-analyse montre que le coût du soutien aux victimes et aux témoins représenterait moins de 10 % du budget de la Cour pour l'année 2014.³

Le traitement des demandes de participation des victimes de crimes internationaux peut certes comporter des difficultés. Cependant le problème ne réside pas dans le fait que les victimes peuvent vouloir participer aux procédures, mais en ce que la Cour est confrontée à un nombre croissant d'affaires, sans bénéficier d'une augmentation proportionnelle de ses ressources.

Certains États ont appelé à l'adoption d'une approche collective des demandes de participation des victimes, de leur participation et des réparations, sans pour autant expliquer ce qu'ils entendent par « collectif », et surtout, sans se demander quel serait l'impact de ces approches sur les droits des victimes à une participation et une réparation effectives. Bien que la FIDH ne soit pas *a priori* opposée à une approche collective, elle rappelle que les textes juridiques reconnaissent un droit individuel. Par conséquent, toute approche collective exigerait de consulter les victimes pour leur permettre d'exprimer leur point de vue et de décider si elles souhaitent exercer leurs droits de manière collective ou individuelle.

Au cours de l'année 2013, les États ont traité des questions fondamentales relatives aux droits des victimes dans les Groupes de travail de La Haye du Bureau de l'Assemblée des États parties. Malheureusement, la plupart des discussions ont tourné autour de considérations financières.

Le silence imposé aux victimes pendant ces débats et l'approche financière des problèmes suggèrent que les victimes sont considérées comme des bénéficiaires passifs. Par conséquent, un changement de perspective est nécessaire pour s'assurer que les victimes ont leur place en tant que titulaires de droits actifs. Pour amorcer ce changement, il faut commencer par prendre en compte leur point de vue.

Faire remonter le point de vue des victimes du terrain vers La Haye

La FIDH souhaitait créer un espace où les perceptions des personnes venant des pays ou situations sous enquête devant la CPI seraient entendues. La FIDH a sélectionné un groupe de 11 hommes et femmes, des experts et des représentants de la société civile locale ayant travaillé avec des victimes de crimes relevant du Statut de Rome sur le terrain et/ou ayant collaboré avec le personnel de la CPI ou ayant une bonne connaissance de la Cour. Les participants venaient de Côte d'Ivoire, du Kenya, du Mali, de la République centrafricaine, de la République démocratique du Congo (RDC) et du Soudan.

¹ICC-ASP/11/5, Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa dix-huitième session, 9 août 2012, para. 36.

²Voir par exemple : C. Van den Wyngaert, « Victims before International Criminal Courts: Some Views and Concerns of an ICC Trial Judge » 44 CASE W. RES. J. INT. L. (2012) 475-496, p. 495. *in: The Participation of Victims in International Criminal Court Proceedings : A Review of the Practice and Consideration of Options for the Future*, REDRESS, octobre 2012

http://www.redress.org/downloads/publications/121030participation_report.pdf

³ ICC- ASP/12/10, Projet de budget-programme pour 2014 de la Cour pénale internationale, para 27 et Tableau N° 1.

Du 30 septembre au 4 octobre 2013, les participants se sont réunis à La Haye avec des représentants de la FIDH, sous la direction de son Président Karim Lahidji, pour échanger sur les points de vue des victimes et des communautés affectées sur les enquêtes, la participation des victimes, leur représentation et les réparations. Leurs opinions et leurs perspectives sont la base de ce rapport.

Les participants ont pu relayer leurs vues et préoccupations auprès de représentants de la CPI. Ils ont rencontré la Procureure Fatou Bensouda et des membres de son bureau ; Paolina Massida, Directrice du Bureau du Conseil Public pour les victimes ; Pieter De Baan, Directeur exécutif du Fonds au profit des victimes ; des conseillers juridiques des Chambres et des représentants de la Section de participation des victimes et des réparations (SPVR) et de la Section de l'information et de la documentation publique (PIDS) du Greffe.

Ils ont également rencontré des représentants d'Etats parties, notamment les Ambassadeurs facilitateurs d'importants débats sur les victimes au sein du Groupe de travail de La Haye : Eduardo Pizarro Leongómez de Colombie et Karim Ben Becher de Tunisie, tous deux co-facilitateurs du Groupe de travail sur les victimes, les communautés affectées et les réparations. Ils ont également rencontré Gyula Sümeghy, l'Ambassadeur de Hongrie, facilitateur du Groupe de travail sur l'aide judiciaire.

Le groupe a également rencontré des organisations de la société civile, en particulier des représentants de REDRESS, la Coalition pour la Cour pénale internationale et Amnesty International.

Ce rapport reprend le contenu des débats au cours desquels les participants ont souligné l'importance et la pertinence des droits des victimes et de l'interaction avec les ONG locales pour accomplir l'objet et le but du Statut de Rome. Vient ensuite un aperçu général des principales préoccupations exprimées par ces représentants des voix sur le terrain. La seconde partie résume les débats sur les enquêtes, la participation, la représentation et les réparations.

Les discussions avec les membres de la CPI et de la communauté diplomatique à La Haye ont aidé les participants à mieux comprendre la nature des débats qui se tiennent à La Haye, et à préparer les recommandations contenues à la fin de ce document. Elles contribuent à compenser l'absence des voix du terrain dans le débat actuel, et, comme le reconnaissent certains des représentants de la CPI et des Etats, apportent un point de vue inconnu.

Le message principal ressortant des discussions est que les victimes devraient jouer un rôle plus important dans les opérations de la CPI, afin de consolider sa légitimité et sa capacité à avoir un effet dissuasif au sein des communautés, ou, comme l'a déclaré l'un des participants, pour que la Cour « *retrouve son humanité* ».

PARTIE I :

LES DROITS DES VICTIMES : UN PILIER DU MANDAT DE LA COUR

Le Statut de Rome rappelle le mandat de la CPI qui est de contribuer à la paix et d'empêcher que des atrocités soient commises en luttant contre l'impunité au moyen de procédures pénales internationales. Conformément à son Préambule, les États parties au Statut ont accepté de créer la CPI car ils étaient :

« Déterminés à mettre un terme à l'impunité des auteurs des crimes [les plus graves] et à concourir ainsi à la prévention de nouveaux crimes »

(...)

« Résolus à garantir durablement le respect de la justice internationale et sa mise en œuvre ». ⁴

Le Statut de Rome repose sur l'idée que les procédures pénales contribueront à rendre justice aux victimes et aux communautés affectées et à transmettre un message fort de condamnation de ces crimes, garantissant ainsi une paix durable. Si on ne fait rien face aux crimes de masse, les blessures du passé risquent de se rouvrir.⁵ On pourrait également argumenter que, sans enquêtes, poursuites et sanctions à l'encontre des personnes responsables, il n'y aurait aucun signe de rejet de la société face à de telles atrocités. Cela encouragerait la récidive et laisserait les victimes et les communautés sans défense, ou susciterait le recours au crime comme une forme de représailles.⁶

De ce fait, le Statut considère que les procédures à La Haye doivent avoir un impact sur différentes sociétés afin de rejeter le recours à des actes de violence constitutifs de crimes internationaux.⁷

Le principal défi qui demeure est de trouver le moyen d'appliquer le droit international à l'échelle nationale⁸, à l'échelle des communautés locales. Autrement dit, le défi est de trouver le moyen de faire en sorte que les analyses préliminaires, les enquêtes, les procès et les décisions de justice de La Haye contribuent à l'appropriation des valeurs incarnées dans le Statut de Rome par les pays et communautés affectées de sorte à éviter que des atrocités soient commises à l'avenir.⁹

⁴ Statut de Rome, Préambule.

⁵ Lee, Roy S., (ed). *The International Criminal Court. The Making of the Statute of Rome*. In *Kluwer Law International*, Genève, 1999, page 1.

⁶ Voir par exemple, Cour Interaméricaine des droits de l'Homme, *Paniagua Morales c. Guatemala*, Décision du 8 mars 1998, Séries C. N° 37, para 173. La Cour définit l'impunité comme « l'absence totale d'enquête, de poursuites, d'arrestation, de procès et de condamnation ».

⁷ Le principal objectif de toute norme est l'internationalisation de certaines valeurs qui indiquent comment une société de sujets doit se comporter. Les lois internationales ne sont pas une exception, notamment en ce qui concerne le droit pénal international. Ce dernier a pour objectif le rejet du recours à la violence qui conduit à la commission de crimes internationaux par les communautés locales. Conformément au Statut de Rome, le non-respect d'une telle limite mérite de la faire appliquer par la voie judiciaire. Voir Koh, Harold Hongju, *The 1998 Frankel Lecture: Bringing International Human Rights Home*, 35 *Hous. L. Rev.* 623, 642 (1998), page 628.

⁸ Id.

⁹ Cette idée est cohérente avec la théorie juridique, notamment la doctrine juridique internationale. En ce sens, le Professeur Lauterpacht a perçu la fonction du droit international comme la réglementation du « comportement des hommes par la référence à des règles dont la [validité formelle] repose, en dernier ressort, sur le précepte imposé

La seule manière d'obtenir l'effet dissuasif souhaité est d'assurer une série d'interactions, non seulement à l'échelle internationale, mais également avec et au sein des pays concernés. En ce sens, la FIDH considère que les interactions avec les victimes, les communautés et les ONG locales dans les pays où se déroulent les enquêtes et poursuites de la CPI, sont essentielles pour atteindre cet objectif. Les programmes et les mécanismes de sensibilisation visant à garantir une appropriation à l'échelle locale des procédures de la CPI, telles que celles liées à la participation des victimes et les réparations, jouent un rôle central dans l'accomplissement des objectifs du Statut de Rome. Sans eux, les procédures de la CPI ne seraient rien d'autre qu'un coûteux exercice judiciaire à l'étranger, avec peu d'impact sur le terrain, contribuant de ce fait de manière limitée au changement de comportement des individus dans les pays concernés et donc à la prévention de crimes à l'avenir.

La participation des victimes aux procédures ne devrait pas être considérée comme purement symbolique puisque, si elle est correctement mise en œuvre, elle tisse un lien essentiel entre les procès qui se déroulent à La Haye et le pays concerné. C'est une première phase du processus de réparation puisqu'elle s'attaque au préjudice réel causé par des atrocités réelles.

1. Le rôle central des victimes et des communautés affectées

Si la justice internationale a pour objet d'éviter que des crimes soient commis à l'avenir, elle doit renforcer ses liens avec les communautés locales en général, et avec les victimes en particulier. Mettre les victimes et les communautés affectées au cœur du discours de la CPI et intégrer leurs intérêts dans toutes les politiques de la CPI est un défi majeur.

a) Des victimes titulaires de droits

De nombreux articles présentent la participation des victimes comme l'une des innovations du Statut de Rome. En effet, la CPI a introduit un certain nombre de dispositions sur la participation des victimes et la réparation qui constituent une nouveauté pour les tribunaux pénaux internationaux. Ce faisant, le droit international pénal a commencé à rattraper son retard par rapport aux avancées considérables en matière de droit international, notamment de droit international des droits de l'Homme, qu'a connu le XX^{ème} siècle.¹⁰

Comme l'a expliqué le juge Antonio A. Cançado Trindade de la Cour internationale de justice (CIJ),

de l'extérieur » Cité dans : Vos, Jan Anne, *The Function of Public International Law*, TMC Asser Press, Pays-Bas, 2013.

¹⁰ Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparations des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, ECOSOC Résolution 2005/30, 25 juillet 2005. (<http://www2.ohchr.org/french/law/reparation.htm>); Rapport de l'experte indépendante pour actualiser l'Ensemble de principes de lutte contre d'impunité, Diane Orentlicher, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 février 2005 (http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=138); Déclaration de principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, A/RES/40/34, 29 novembre 1985 (<http://www2.ohchr.org/french/law/victimes.htm>); Directive Européenne établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, Directive 2012/29/EU, du Parlement Européen et du Conseil du 25 octobre 2012 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0057:0073:FR:PDF>).

la reconnaissance des droits des victimes dans le Statut de Rome démontre une complémentarité entre le droit international pénal et le droit international des droits de l'Homme.¹¹ L'inclusion de la participation des victimes dans les procédures pénales internationales ne devrait pas être considérée comme l'exportation d'un élément issu des traditions du droit romano-germanique vers les procédures de droit international pénal. La réponse aux nombreux débats sur le fondement et la portée des droits des victimes dans le cadre du Statut de Rome doit plutôt être envisagée à la lumière de cette complémentarité avec le droit international des droits de l'Homme et de la reconnaissance croissante de l'individu en tant que « titulaire » de droits et de devoirs, qui émanent directement du droit international.¹²

En vertu du Statut de Rome, les victimes ne sont pas des bénéficiaires passifs mais des individus actifs et des titulaires de droits. Comme l'a exprimé René Blattman, juge de la CPI, les droits reconnus aux victimes dans le cadre du Statut de Rome ne sont pas des concessions.¹³ En tant que droits, ils doivent être respectés, protégés et appliqués. Les droits des victimes à participer aux procédures de la CPI doivent être interprétés à travers le prisme du droit international et des décisions relatives au droit à la vérité et à la justice. Les réparations doivent également être cohérentes avec les normes internationales et l'évolution de la jurisprudence.

Nous n'insisterons jamais assez sur l'importance de la sensibilisation des victimes, qui est un élément essentiel de la légitimité de la Cour. Les points de vue des victimes, exprimés dans la salle d'audience, assurent une passerelle entre les communautés affectées et la Cour ; ils offrent aux juges des informations essentielles sur le contexte local et les préjudices causés par ces crimes aux communautés. Comme l'a précisé un participant aux réunions de la FIDH « ils donnent une voix et un visage à la réalité des exactions commises ». Leurs points de vue et leurs récits peuvent s'avérer cruciaux pour susciter un rejet social de la violence en cause dans un cas particulier.

b) Sensibiliser les communautés affectées

La mise en œuvre effective des droits des victimes dans les procédures de la CPI peut avoir un impact positif dans leurs communautés. La formation des victimes et de leurs communautés sur leurs droits et la manière de les exercer peut contribuer à sensibiliser sur la place des victimes en tant que titulaires de droits non seulement vis-à-vis de la CPI, mais également vis-à-vis de leurs institutions nationales,¹⁴ contribuant ainsi à une citoyenneté plus active.

La mise en œuvre et la sensibilisation sur les droits des victimes peuvent contribuer à la dénonciation d'autres crimes commis à l'échelle nationale, et de ce fait renforcer les efforts en matière de lutte contre l'impunité à l'échelle des tribunaux locaux.

La sensibilisation, conçue comme un véritable dialogue avec les communautés affectées, est essentielle pour répondre au mieux aux attentes et veiller à ce que ces communautés puissent profiter de la justice que leur apportent les procédures de la CPI, indépendamment de leur distance géographique ou culturelle. Sans sensibilisation, l'effet dissuasif des activités de la Cour serait minime.

¹¹ Cançado Trindade, Antônio Augusto, *The Access of Individuals to International Justice*, Oxford University Press, 2011, pages 201-204.

¹² Id. page 203.

¹³ ICC 01/0401/06, *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Décision sur la participation des victimes du 18 janvier 2007. Para 13, page 59.

¹⁴ FIDH, *ICC Review Conference: Renewing Commitment to Accountability*, 2010, page 9.

c) L'importance des ONG locales et des intermédiaires

La société civile locale a un rôle important à jouer dans le processus de participation des victimes. Elle documente les crimes, permet un contact direct avec les victimes, les aide à remplir les formulaires de demande de participation et de réparation, assure une formation des avocats locaux, contribue à la compréhension de la portée des droits devant la CPI et garantit la communication d'informations aux communautés affectées. Ce travail est essentiel pour l'intégration des normes et des valeurs du Statut de Rome, aidant ainsi la Cour à renforcer l'effet dissuasif de ses actions.

Différents organes de la Cour ont travaillé avec des intermédiaires en raison de la distance physique et culturelle qui sépare la CPI des communautés locales. Dans certains pays où la CPI mène une enquête, les ONG sur le terrain et les leaders des communautés locales ont assuré le rôle d'intermédiaires avec différents organes de la Cour, aidant par exemple les victimes à formuler leur demande de participation aux procédures devant la CPI. Il est essentiel d'entretenir une bonne relation avec ces intermédiaires et de leur apporter un soutien afin d'assurer un véritable échange avec les communautés affectées, une transmission d'informations et une compréhension des activités de la CPI.

Depuis plusieurs années, la CPI a réalisé des consultations auprès de la société civile pour élaborer un projet de *Directives régissant les relations entre la Cour et les intermédiaires*. En 2013, la Cour a présenté ces directives qui, pour de nombreux organes et sections, traduisent des pratiques communes. Les directives ont été partagées avec les États pour leur application et la mise à disposition des fonds correspondants. Les Directives devraient être adoptées lors de la prochaine AEP de novembre 2013.

2. Tenir les promesses et faire face aux déceptions

Les victimes et les communautés locales ne sont pas indifférentes au mandat de la Cour et à ses résultats. Bien au contraire, elles placent souvent leurs espoirs dans les activités de la Cour. Elles souhaitent qu'on leur rende justice, raconter leur histoire et obtenir réparation. Mais pour la majorité d'entre elles, l'objectif premier est que justice soit faite. Comme l'a déclaré un ancien représentant légal pendant les sessions d'échange de la FIDH : « je n'ai jamais rencontré de victime qui ne souhaitait participer aux procédures de la CPI que pour obtenir réparation ».

D'après les représentants de la société civile locale, les victimes voient la justice comme un moyen de garantir la reconnaissance des crimes qu'elles ont subi. Les procédures de la Cour peuvent envoyer un message fort. Comme l'a dit un participant, pour les victimes il est important de voir l'auteur du crime se « faire tout petit » devant les juges.

Elles veulent une justice indépendante et impartiale, une justice qu'elles n'ont pas trouvée dans leur pays.

Les ONG locales sont toutefois inquiètes de constater que les victimes et les communautés sont déçues des activités de la CPI. Les raisons sont nombreuses : attentes et espoirs trop importants, lenteur des procédures, manque de compréhension des critères de choix des affaires et des chefs d'accusation, manque d'informations et l'impression que l'on ne tient pas compte du point de vue des victimes lors des enquêtes et des procédures.

Il y a un certain sentiment de désespoir au sein de nombreuses communautés affectées des pays concernés par des procédures de la CPI. Au Kenya, le climat politique a créé une immense frustration car la voix des victimes n'est pas entendue. En RDC, les grands espoirs suscités au commencement des activités de la CPI contrastent aujourd'hui avec l'opinion majoritairement négative des activités de la Cour, alimentée par des poursuites très ciblées et des charges limitées, qui laissent ainsi de côté de nombreuses victimes. En RCA, la longueur des procédures a laissé le doute envahir les victimes et leurs communautés affectées.

Plus inquiétant encore, la nature dissuasive du mandat de la Cour commence à être remise en question. Dans certaines régions de l'est de la RDC, les civils ont perdu tout espoir d'obtenir justice et de voir s'établir l'Etat de droit. Par conséquent, n'ayant plus aucune confiance dans les mécanismes institutionnels, des civils seraient, d'après certaines sources, en train de s'armer. Une des situations les plus problématiques pour la crédibilité de la Cour est l'application du Statut de Rome en RCA. Depuis le coup d'Etat de mars 2013,¹⁵ de nombreux crimes relevant de la compétence de la CPI ont été commis. « Les mêmes auteurs, les mêmes crimes et parfois les mêmes victimes » qu'en 2003 refont surface, a rappelé un expert du pays. Dans le contexte de cette situation, le Procureur a publié le 7 août 2013 une déclaration dans laquelle il interpelle les responsables présumés pour qu'ils cessent de commettre des crimes relevant de la compétence de la CPI.¹⁶ Les participants ont reconnu l'importance d'une telle déclaration, mais ont également souligné qu'elle ne peut remplacer les enquêtes et les poursuites du Bureau du Procureur et la nécessité de lancer une enquête concrète sur ces nouveaux crimes.

a) Les sources de déception

L'un des problèmes majeurs dans les pays faisant l'objet de procédures de la CPI est la désinformation présente au début des activités de la Cour. Pour éviter cette situation, la FIDH a toujours considéré qu'une action de sensibilisation précoce de la CPI est essentielle pour mettre les attentes des victimes en phase avec la réalité du mandat du Statut de Rome.

Cependant, les voix du terrain qui s'élèvent pour critiquer la Cour résonnent parfois plus fort que celles qui soutiennent l'action de la CPI et les victimes en quête de justice. Comme le déclare un participant, « les victimes n'ont pas d'espace pour s'exprimer ; ce sont les accusés que l'on écoute. » En effet, au-delà de la salle d'audience, le débat qui gagne le grand public semble être fondamentalement centré sur les accusés et les stratégies politiques mises en œuvre par certains prévenus de haut rang. Les intérêts des victimes semblent être relégués au second plan. De l'avis d'un participant, « la Cour passe beaucoup de temps à parler des auteurs présumés et très peu des victimes ». Un exemple éloquent est le Kenya où la discussion était centrée sur les conséquences politiques des poursuites judiciaires contre le Président et le Vice-président et beaucoup moins sur le droit des victimes à la justice et sur l'importance de lutter contre l'impunité des atrocités perpétrées pendant les violences post-électorales (2007-2008) constitutives de crimes internationaux.

Les échanges avec certains représentants de la CPI peuvent également être une cause de déception. Des représentants de la société civile locale se plaignent de leur méconnaissance des traditions et des cultures locales. La bureaucratie semble l'emporter sur les intérêts et le bien-être des victimes et de leurs communautés.

¹⁵ Voir : FIDH, *République Centrafricaine: Un pays aux mains des criminels de guerre de Seléka*, 20 septembre 2013.

¹⁶ BdP, Déclaration de la Procureure concernant la République centrafricaine, 7 août 2013.

Un autre défi majeur est la longueur des procédures devant la CPI. N'ayant pas obtenu justice à l'échelle nationale, la patience des victimes est à bout. Elles veulent qu'on leur rende justice, au plus vite. Il est difficile pour elles de comprendre pourquoi les procédures de la CPI comportent tant d'étapes et pourquoi elles durent aussi longtemps. Au fil des années, leur foi en la Cour s'amenuise et elles perdent confiance dans les procédures. Il est essentiel que la Cour intensifie ses activités de sensibilisation dans ces communautés, notamment lorsqu'il n'y a pas d'audiences.

Le manque d'arrestations est un autre défi important. Si les responsables présumés ne sont pas arrêtés, les victimes courent d'énormes risques lorsqu'elles veulent collaborer avec la justice. L'attente d'une possible arrestation devient épuisante alors que parfois, les auteurs des crimes sont leurs propres voisins, voire leurs dirigeants. Toute collaboration avec la Cour signifie un danger réel pour elles.

Cependant, le plus décevant pour les victimes, c'est de ne pas se sentir représentées dans les charges retenues par le Procureur, par leurs représentants légaux ou dans les décisions de la Cour. Cela creuse un fossé entre les victimes et La Haye qui peut mener à leur désengagement. C'est un vrai problème qui nuit à la légitimité de la Cour au sein des communautés affectées.

Dans le passé, la FIDH a clairement indiqué que les victimes n'ont pas toujours été satisfaites des décisions du Procureur et reprochent le manque de cohérence et de clarté dans les choix du BdP. Le choix des affaires et des charges est considéré comme étant trop restrictif et peu représentatif de l'ensemble des crimes commis dans une situation donnée. Les représentants de la société civile locale regrettent les décisions du Procureur ne visant qu'une partie du conflit, ternissant l'image d'indépendance du BdP.¹⁷ Ces problèmes sont encore actuels. Comme le disait un participant : « les victimes ne comprennent pas que d'autres victimes de crimes similaires ne fassent pas partie de la procédure parce que les dates ou les lieux spécifiques à leur cas n'ont pas été retenus. Cela a un impact psychologique très important. »

Le ton des discussions budgétaires et les politiques d'économie et de restriction budgétaire, ainsi que les demandes d'approches plus « collectives » de la participation des victimes suscitent la déception des participants, qui appellent la CPI et les Etats parties à garantir que les problèmes financiers ne prendront pas le dessus sur les principes régis par le Statut.

Les intermédiaires sont des personnes qui fournissent des renseignements à la Cour et aident les victimes à remplir leurs formulaires de demande de participation. Ils font face aussi à la déception et au rejet exprimé par les communautés locales. Dans les pays sous enquête, bien qu'ils ne soient pas des membres du personnel de la CPI, les intermédiaires sont considérés comme le visage de la Cour sur le terrain. Ils jouent un rôle essentiel pour entretenir la confiance en la Cour.

Il est essentiel pour la Cour et les Etats parties de répondre à cette déception en apportant les moyens et les ressources nécessaires pour éviter le désengagement des victimes. La façon dont les victimes perçoivent la Cour est essentielle pour sa crédibilité. Malheureusement, dans le contexte politique très instable en Afrique, les détracteurs de la CPI et du Statut de Rome peuvent utiliser cette déception à leur avantage.

¹⁷ FIDH, *ICC Review Conference: Renewing Commitment to Accountability*, 2010, page 11.

PARTIE II : POINTS DE VUE DU TERRAIN

1. La participation des victimes

Dans le contexte de la crise économique et financière qui a un impact sur le monde entier, et en particulier sur plusieurs des États parties au Statut de la CPI principaux contributeurs au budget de la Cour, la participation des victimes aux procédures de la CPI est de plus en plus présentée comme un fardeau qui consomme du temps et de l'argent et entraîne des retards dans les procédures judiciaires. Face aux critiques grandissantes concernant la participation des victimes, fondées sur de nombreuses idées reçues et une jurisprudence volatile, il semblait nécessaire de rappeler les fondements du droit des victimes à participer, sa portée et ses modalités, ainsi que le sens d'une telle participation et son importante valeur ajoutée pour la Cour, dans le cadre du système du Statut de Rome.

Le Statut de Rome et le Règlement de procédure et de preuve (RPP) de la CPI accordent aux victimes un rôle indépendant dans les procédures. Les victimes ne sont pas seulement considérées comme des témoins potentiels du Bureau du Procureur (comme cela fut par exemple le cas devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal international pour le Rwanda), mais elles ont désormais la possibilité d'exposer leurs vues et leurs préoccupations aux juges. Elles le font souvent par le biais de leurs représentants légaux, sous certaines conditions déterminées par la Cour.¹⁸ La création de la CPI renforce l'idée selon laquelle la justice internationale n'a pas uniquement un rôle « rétributif », visant la sanction du coupable, mais également un rôle « restauratif ». ¹⁹ Conformément au Statut de Rome,²⁰ le droit des victimes à participer aux procédures leur est accordé lorsque leurs intérêts personnels sont visés, si la Cour l'estime approprié et d'une manière qui n'est ni préjudiciable ni contraire aux droits de la défense et aux exigences d'un procès équitable et impartial.

Les dispositions du Statut relatives à la participation des victimes constituent une innovation pour un tribunal pénal international. Toutefois, de par leur concision, elles laissent une grande marge d'interprétation aux juges. En tant que droit, les juges devraient toujours déterminer la portée et les modalités de la participation des victimes. Il s'agit là d'une limite qui doit être constamment rappelée, de sorte que les résolutions et les discussions de l'AEP ne l'enfreignent pas.²¹

Toutefois, la jurisprudence de la CPI relative à la portée et aux modalités de la participation des victimes n'a pas été cohérente et a conduit à des situations où, par exemple, les victimes étaient confrontées à différentes procédures de demande et conditions de participation en fonction de la Chambre devant laquelle elles devaient comparaître.

¹⁸ Voir la section 2 ci-dessous : *L'importance du représentant légal des victimes*.

¹⁹ Pour avoir un aperçu de l'évolution de l'accès des victimes à la justice, se reporter notamment au Chapitre I du Manuel de la FIDH sur « Les droits des victimes devant la CPI : Manuel à l'attention des victimes, de leurs représentants légaux et des ONG », avril 2007, disponible en français, anglais et espagnol : <http://www.fidh.org/fr/justice-internationale/cour-penale-internationale-cpi/Les-droits-des-victimes-devant-la>.

²⁰ Article 68.3, Statut de Rome.

²¹ Voir la contribution de la FIDH à la réunion d'experts sur la participation des victimes, La Haye, 22-26 avril 2013.

a) Demande de participation aux procédures

Les victimes souhaitant participer aux procédures doivent transmettre une demande écrite au Greffier de la CPI.²² Afin de faciliter ce processus, le Greffe mène des activités de sensibilisation et fournit des formulaires standards de demande.²³ Néanmoins les formulaires de demande diffèrent selon la Chambre et/ou l'affaire concernée, ce qui signifie que les activités de sensibilisation ont plus ou moins été couronnées de succès selon la situation et/ou l'affaire en question.

Après avoir longuement consulté les organisations travaillant avec les victimes et soigneusement pris en considération les leçons tirées des premières affaires,²⁴ la Cour a décidé en 2010 de simplifier et raccourcir les formulaires destinés aux victimes en passant d'un document de 17 pages à un formulaire standard toujours assez compliqué de 7 pages, pour à la fois les demandes de participation et de réparation.

Le nombre accru d'affaires portées devant la CPI a naturellement conduit à une augmentation du nombre de formulaires de victimes à traiter. Cependant, la Cour n'a parallèlement prévu aucune ressource humaine ou financière additionnelle. Au vu des difficultés rencontrées par le Greffe et les Chambres pour parvenir à traiter tous les formulaires de manière prompte et efficace, la Cour a révisé le système de demande de participation des victimes, soumis un rapport à l'AEP et proposé diverses méthodes pour rattraper son retard et mettre en place un système durable, efficace et performant.²⁵

Parallèlement, les juges sont allés de l'avant sans nécessairement prendre en compte les évaluations et analyses en cours. Ainsi, dans les affaires les plus récentes, différents formulaires et processus de demande ont été instaurés. Concernant par exemple les affaires kenyanes, la Chambre de première instance V a décidé au début du mois d'octobre 2012 de mettre en place un nouveau système distinct pour la participation des victimes. Dans chacune des deux affaires kenyanes, et ce afin de faire face au retard accumulé dans le traitement des demandes des plus de 4000 victimes par la SPVR et les représentants légaux communs, les juges ont créé trois catégories de victimes : les victimes pouvant participer aux procédures de manière individuelle et demander à être entendues par la Cour, les victimes pouvant s'inscrire sans passer par l'ensemble du processus de demande, et les victimes qui, pour quelque raison que ce soit (y compris pour des raisons de sécurité), ne peuvent ni s'inscrire ni présenter leur demande mais dont les intérêts devront être pris en compte par les représentants légaux communs.²⁶

²² Règle 89.1, Règlement de procédure et de preuve.

²³ http://www.icc-cpi.int/FR_Menus/icc/structure%20of%20the%20court/victims/pages/forms.aspx. Voir le formulaire pour les personnes physiques : <http://www.icc-cpi.int/NR/ronlyres/E97F0FF4-9BC2-46E2-80D2-9427C67141B9/282500/20100907SAFINDIVIDUALFR.pdf> ; et le formulaire pour les organisations : <http://www.icc-cpi.int/NR/ronlyres/E97F0FF4-9BC2-46E2-80D2-9427C67141B9/282501/20100907SAFORGANISATIONFR.pdf>

²⁴ Voir le rapport de la FIDH : "ICC Review Conference: Renewing Commitment to Accountability" (Conférence de révision du Statut de la CPI : Réaffirmer l'engagement de la Cour dans la lutte contre l'impunité), mai 2010. <http://www.fidh.org/IMG/pdf/KampalaCPI543a-2.pdf>

²⁵ Se reporter notamment au premier rapport de la Cour portant sur la révision du système de demande de participation aux procédures de la part des victimes, datant du 5 novembre 2012 : <http://www.icc-cpi.int/NR/ronlyres/EBD93C6B-A89C-4DAC-B36F-DBF2E566DBA8/0/ICCASP1122FRA.pdf>

²⁶ Se reporter à la décision de la Chambre de Première Instance V de la CPI dans l'affaire du *Procureur c. Ruto et Sang*, 3 octobre 2012. <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1479374.pdf> ; ainsi qu'au communiqué de presse FIDH-KHRC publié suite à cette décision. « La FIDH et la KHRC demandent à la CPI d'assurer une participation et une représentation légale significatives des victimes kenyanes », 9 octobre 2012 (en anglais), <http://fidh.org/en/africa/Kenya,260/Kenya-ICC/FIDH-and-KHRC-call-the-ICC-to-12266>

Dans le cadre de l'affaire à l'encontre de Bosco Ntaganda (RDC), la Chambre préliminaire a décidé en mai 2013 de permettre aux victimes de déposer leur demande grâce à un formulaire individuel d'une page,²⁷ auquel elles pouvaient, si cela s'avérait nécessaire, rajouter des feuillets afin de compléter leur témoignage. Dans l'affaire à l'encontre de Laurent Gbagbo (Côte d'Ivoire), en février 2012, les victimes se sont vues accorder le droit de participer individuellement aux procédures, bien qu'elles aient dû soumettre une demande groupée. Chaque victime demanderesse a dû fournir une déclaration individuelle demandant à participer aux procédures et détaillant les préjudices subis, « néanmoins les informations liées au crime/incident ou à tout autre élément commun au groupe ont été enregistrées de manière collective ».²⁸ Seule la SPVR était habilitée à gérer ce processus, excluant donc tout intermédiaire. La Chambre préliminaire a ainsi adopté une approche semi-collective de la participation des victimes.²⁹

Même si la discrétion et l'adaptabilité des juges à chaque situation sont importantes pour les décisions judiciaires, il est essentiel de respecter une certaine cohérence au sein de la jurisprudence de la CPI quant au processus de demande de participation des victimes aux procédures, prenant en compte les résultats d'une évaluation complète des systèmes de demande potentiels et existants. Le fait de mettre en place différentes modalités de demandes et de participation et de définir les divers droits liés à chacune d'entre elles pourrait non seulement rallonger et compliquer le processus de demande, mais aussi s'écarter, voire aller à l'encontre de l'esprit et la lettre du Statut de Rome.

Comme les participants aux réunions d'octobre 2013 de la FIDH l'ont rappelé, il est en effet extrêmement important que parmi les changements apportés au processus de demande de participation, le récit des victimes ne soit pas perdu. Les voix des victimes doivent être protégées et ne doivent en aucun cas pâtir d'un modèle de choix à la carte ou d'une synthèse excessive.

b) Sensibilisation et assistance apportée aux victimes

Il est essentiel que le processus de demande de participation soit compris et utilisé efficacement, et que la Cour entreprenne de véritables activités de sensibilisation, particulièrement dans les pays où des enquêtes ont été ouvertes. La SPVR, avec l'aide de la Section de l'information et de la documentation (PIDS), a mené de nombreuses activités de sensibilisation, notamment dans les années qui suivirent la création de la Cour, afin d'expliquer les objectifs, le processus de demande de participation et les modalités de participation des victimes aux procédures de la CPI et de soutenir les victimes dans leurs demandes de participation.

Cependant, au cours des dernières années, les activités de sensibilisation ont largement été freinées par des politiques de « croissance zéro » du budget, tandis que le besoin d'informer les victimes augmentait avec chaque nouvelle enquête ou affaire. Cela a contribué à des abus de la situation des victimes et au sentiment de confusion régnant dans certains cas quant au but de leur participation.

L'un des participants à la séance d'échanges d'octobre 2013 de la FIDH a par exemple expliqué

²⁷ Se reporter au formulaire de demande dans l'affaire *Le Procureur c. Bosco Ntaganda*, 25 mai 2013: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1597385.pdf>

²⁸ Se reporter au rapport de la Cour portant sur la révision du système de demande de participation aux procédures de la part des victimes, 5 novembre 2012, §32: http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP11/ICC-ASP-11-22-ENG.pdf

²⁹ Se reporter au formulaire de demande dans l'affaire *Le Procureur c. Laurent Gbagbo*, 29 février 2012: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1344297.pdf>

qu'aux premiers stades des affaires kenyanes, il avait été expliqué aux victimes que le but de leur participation était de percevoir une indemnisation. Ainsi, les plus de 4000 formulaires ayant été soumis étaient rarement complets car, bien souvent, seule la seconde partie portant sur les réparations avait été remplie. Certains avocats virent également le processus de demande comme une occasion d'être nommés représentants légaux des victimes et remplissaient donc de nombreux formulaires sur une très courte période, ne renseignant que peu de détails sur les intérêts réels des victimes et les préjudices subis.

c) Modalités de participation

Les victimes se sont vues accorder le droit de participer aux procédures de la CPI en tant que « participants ». En tant que tel, elles jouent un rôle plus limité dans la salle d'audience que le Bureau du Procureur ou la défense qui ont davantage de droits concernant la présentation de preuves, les recours ou l'accès aux dossiers. Les modalités de participation des victimes varient selon le degré d'avancement de la procédure et selon que la participation est collective ou non, un scénario de plus en plus évoqué dans les débats actuels.

Aux termes du Statut de Rome et du Règlement de procédure et de preuve,³⁰ les victimes peuvent participer à tous les stades de la procédure, y compris à la phase de la « situation », lorsqu'une enquête a été ouverte. Néanmoins, avec le développement de la jurisprudence de la Cour, les victimes ne peuvent jouir de leurs pleins droits procéduraux qu'après l'émission d'un mandat d'arrêt.

Durant l'enquête, la jurisprudence a établi que les victimes ne bénéficient pas du droit général de participer, mais sont autorisées à prendre part aux procédures judiciaires menées à ce stade. Les procédures judiciaires à ce stade comprennent par exemple la révision par la Chambre préliminaire de la décision prise par le Procureur de ne pas ouvrir d'enquête ou d'initier de poursuite, la préservation des éléments de preuve ou encore la protection des victimes et des témoins.³¹ Les victimes peuvent participer à ces procédures après avoir démontré que leurs intérêts sont concernés. Elles peuvent également être invitées par la Chambre à exprimer leur point de vue, « si tant est que la Chambre le juge opportun ».³²

Les victimes peuvent exercer leurs droits à ce stade de la procédure mais il est difficile d'en évaluer la portée, si ce n'est pour dire qu'elle reste relativement limitée. Des victimes ont par exemple tenté de contester la décision prise par le Procureur de ne pas mener d'enquête sur certains crimes ou de ne pas entamer de poursuites à l'encontre d'un prévenu pour d'autres chefs d'accusation, mais en vain. Des victimes congolaises de crimes commis par les troupes du Mouvement pour la Libération du Congo (MLC) de Jean-Pierre Bemba, représentées par des avocats du Groupe d'action judiciaire de la FIDH et ayant participé aux procédures portant sur la situation en RDC, ont par exemple demandé au Procureur en juin 2010 de justifier sa décision de ne pas poursuivre Jean-Pierre Bemba pour des crimes commis en RDC, celui-ci devant déjà répondre à des charges concernant la RCA. La Chambre préliminaire I a décidé en octobre 2010 de rejeter la demande des victimes au motif qu'en l'absence d'une décision explicite de ne pas poursuivre Bemba pour les crimes commis en

³⁰ Notamment aux termes de l'article 68.3 du Statut de Rome et de la règle 93 du Règlement de procédure et de preuve.

³¹ Se reporter notamment à la décision de la Chambre préliminaire II du 3 novembre 2010 portant sur la situation au Kenya (N°: ICC-01/09-24) et du 11 novembre 2010 portant sur la situation en République centrafricaine (N°: ICC-01/05-31).

³² Le Bureau du conseil public pour les victimes, *Représenter les victimes devant la Cour pénale internationale, Manuel à l'usage des représentants légaux*, décembre 2012, p.85.

Ituri, RDC, il pouvait être considéré que l'enquête du Bureau du Procureur était toujours ouverte.³³

Au stade de l'affaire, suite à l'émission d'un mandat d'arrêt ou d'une citation à comparaître, les victimes peuvent participer, selon différentes modalités aux phases préliminaires, de procès et d'appel. Toutefois, les Chambres peuvent limiter le rôle des victimes ou de leurs représentants légaux à l'unique implication de ces derniers par le dépôt « d'observations [ou] conclusions écrites ».³⁴

Par le biais de leurs représentants légaux, les victimes peuvent, durant la phase préliminaire, demander à interroger les témoins et à faire des déclarations d'ouverture et de clôture ou autres soumissions orales et écrites au cours de l'audience de confirmation des charges. Cependant les victimes n'ont pas reçu l'autorisation de présenter leurs propres preuves durant cette audience.³⁵

Durant le procès, les victimes ont de vastes droits qu'elles exercent à travers leurs représentants selon certaines conditions, qui consistent généralement à demander la permission de la Chambre et à parfois envoyer les questions à l'avance. Elles peuvent par exemple prendre part aux procédures judiciaires sur l'extension des charges, sur des demandes de requalification ou encore la libération du prévenu. Elles peuvent déposer des mémoires écrits et interroger les témoins, les experts et les accusés. Il leur est par ailleurs possible d'être entendues par la Cour durant le procès afin d'apporter leur témoignage, fournir des preuves ou partager leurs vues et préoccupations.

Contrairement au Bureau du Procureur et à la défense, les victimes doivent déposer une requête chaque fois qu'elles souhaitent participer aux appels interlocutoires. La Chambre d'appel détermine si les questions soulevées en appel affectent les intérêts personnels des victimes et si leur participation à la procédure est appropriée et ne portera pas préjudice aux droits de l'accusé. Cette procédure prend du temps. Il faut également souligner le fait que les victimes ne peuvent faire appel de la décision rendue par les juges de rejeter leur demande de participation et de refuser de leur accorder le statut de victime, alors qu'aucune décision n'affecte davantage leurs intérêts. En outre, les victimes ne peuvent faire appel que des décisions des juges portant sur les mesures de réparations, après que le procès ait débouché sur une condamnation.

Concernant la peine, les victimes sont autorisées à soumettre des observations écrites sur la peine et à faire des observations orales lors du prononcé du verdict.

d) Participation individuelle versus participation collective

Les victimes peuvent participer de manière individuelle, un représentant légal commun et/ou un avocat du Bureau du conseil public pour les victimes représentant leurs intérêts personnels, leurs vues et préoccupations. Compte tenu des contraintes financières des États parties et du retard accumulé dans le traitement des formulaires de participation des victimes, l'option de la

³³ Se reporter au communiqué de presse FIDH-ADADHO-LE-GL : « Les victimes interrogent la CPI sur l'absence de poursuites contre Jean-Pierre Bemba pour des crimes commis en RDC - Les juges les déboutent déclarant que l'enquête du Procureur sur la RDC est toujours ouverte », 3 novembre 2010, <http://www.fidh.org/fr/afrique/republique-democratique-du-congo/RDC-RDC-CPI/Les-victimes-interrogent-la-CPI>

³⁴ Règle 91.2 du Règlement de procédure et de preuve.

³⁵ Se reporter notamment à *Victim's participation at the ICC : purpose, early developments and lessons*, (Participation des victimes à la CPI : objectifs, premiers développements et leçons) de l'AMICC et le Columbia University Institute for the Study of Human Rights, mars 2013: http://www.amicc.org/docs/Victims_Participation.pdf

participation collective est à l'heure actuelle sérieusement envisagée. Cependant, des questions persistent quant à la signification d'une approche collective du point de vue de la participation, et à l'économie réelle que cela représenterait.

Bien que la FIDH ne soit, en principe, pas opposée à une approche collective, des modifications du système de participation ne devraient pas être uniquement motivés par des contraintes budgétaires.³⁶ La FIDH a souligné le fait que le Statut de Rome reconnaît un droit individuel aux victimes. La participation de celles-ci est par ailleurs l'une des premières formes de réparation pour tout préjudice ou souffrance individuels réels subis. De ce fait, une approche collective nécessite que l'individu jouissant de ce droit, la victime, autorise l'exercice de son droit de manière collective.

Une approche semi-collective concernant le processus de demande et la participation des victimes aux procédures a été appliquée lors d'une affaire (Bosco Ntaganda). Une participation entièrement collective, à travers un groupe de victimes demandresses, pourrait avoir plusieurs conséquences, comme le décrit la Cour dans son rapport de novembre 2012 sur la révision du système de demande de participation des victimes aux procédures,³⁷ par ex. la nécessité pour les victimes de créer des associations pour bénéficier d'une représentation commune et d'identifier un représentant agissant au nom d'une communauté affectée, qui retransmettrait les vues et préoccupations collectives.

Les participants à la session de formation et d'échange se sont fortement opposés à une participation collective, soulignant, entre autres, le fait que les victimes de crimes sexuels ne pouvaient faire partie d'une action collective en raison de la stigmatisation dont elles font souvent l'objet, ou dont elles feraient l'objet, au sein de leur communauté et même de leur famille proche si leur situation venait à être révélée. Les victimes subissent des préjudices personnels et ont des vues et préoccupations qui leur sont propres. Il ne semblerait donc absolument pas judicieux que les victimes de pillage, par exemple, soient représentées dans le même groupe et par la même personne que les victimes de viol. Par ailleurs, comme l'a évoqué l'un des participants : « **toutes les victimes souffrent, mais elles ne sont pas unies pour autant** ». Il serait en effet très difficile pour certaines d'entre elles de placer leur confiance en quelqu'un qu'elles ne connaissent pas et qui aurait été nommé afin de « représenter la communauté ». Créer des associations de victimes dans le seul but de participer aux procédures de la CPI pourrait accroître le risque d'opportunisme et de manipulation.

En outre, en tentant de limiter le rôle des victimes au sein des procédures de la CPI, certains juges ont mis en place des procédures, contribuant à l'établissement d'une jurisprudence, qui prennent beaucoup de temps. Les juges peuvent demander aux victimes de soumettre à chaque fois une nouvelle requête pour avoir le droit de participer aux appels interlocutoires ; dans ce type de procédure, le BdP et la défense doivent alors tous deux soumettre des observations sur l'intérêt de la participation des victimes à cette procédure spécifique. Au lieu de suivre ce processus chronophage, les juges pourraient décider de permettre automatiquement aux victimes de participer à ces procédures, comme c'est le cas pour le Bureau du Procureur et la défense.

³⁶ Note de position de la FIDH pour la 11ème session de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome, *Cutting the Weakest Link, Budget Discussions and their Impact on Victims Rights to Participate in the Proceedings*, (« Éliminer les poids morts »: discussions sur le budget et leur impact sur les droits des victimes à participer aux procédures), novembre 2012 : <http://www.fidh.org/IMG/pdf/cpiasp598ang2012.pdf>

³⁷ Se reporter au rapport de la Cour portant sur la révision du système de demande de participation des victimes aux procédures, 5 novembre 2012, §§39-49: http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP11/ICC-ASP-11-22-ENG.pdf

| Nombre de victimes participants aux procédures de la CPI par affaire <i>(septembre 2013)</i> | |
|---|---|
| Affaire | Nombre de victimes participantes |
| <u>Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo</u> | 144 |
| <u>Le Procureur c. Germain Katanga</u> | 366 |
| <u>Le Procureur c. Bosco Ntaganda</u> | N/A |
| <u>Le Procureur c. Callixte Mbarushimana</u> | 132 |
| <u>Le Procureur c. Sylvestre Mudacumura</u> | N/A |
| <u>Le Procureur c. Mathieu Ngudjolo Chui</u> | 366 |
| <u>Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo</u> | 5547 |
| <u>Le Procureur c. Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo et Dominic Ongwen</u> | 41 |
| <u>Le Procureur c. Ahmad Muhammad Harun (« Ahmad Harun ») et Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (« Ali Kushayb »)</u> | 6 |
| <u>Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir</u> | 12 |
| <u>Le Procureur c. Bahar Idriss Abu Garda</u> | 87 |
| <u>Le Procureur c. Abdallah Banda Abakaer Nourain</u> | 89 |
| <u>Le Procureur c. Abdel Raheem Muhammad Hussein</u> | N/A |
| <u>Le Procureur c. William Samoei Ruto et Joshua Arap Sang</u> | 327 |
| <u>Le Procureur c. Uhuru Muigai Kenyatta</u> | 233 |
| <u>Le Procureur c. Saif Al-Islam Gaddafi et Abdullah Al-Senussi</u> | N/A |
| <u>Le Procureur c. Laurent Gbagbo</u> | 139 |
| <u>Le Procureur c. Simone Gbagbo</u> | N/A |

e) *Le sens de la participation des victimes : pourquoi les victimes participent-elles ?*

« Comment est-il possible qu'il faille encore convaincre les juges et les États de l'importance de la participation des victimes ? » Qui d'autre que les victimes représente « l'humanité » dans les « crimes contre l'humanité » ? Et quelle est, dans ce cas, l'essence de la CPI s'il n'y a pas d'humanité ? »

Participant à la réunion de la FIDH, octobre 2013

Comme les personnes ayant travaillé en contact direct avec les victimes l'expliquent, la participation des victimes représente la reconnaissance de ce qu'elles ont vécu et subi. Le fait de participer aux procédures devant la CPI leur redonne un peu de leur confiance perdue. Attribuer un rôle actif et indépendant aux victimes au cours des procédures leur permet de faire face aux auteurs des crimes qu'elles ont subis, rétablissant une égalité totale et contribuant ainsi à une certaine satisfaction morale, et ce même si elles ne témoignent pas oralement lors d'audiences devant la Cour. Permettre aux victimes, qui se tournent vers la CPI afin de trouver une échappatoire à l'incapacité ou au manque de volonté de leur pays de mener des enquêtes ou d'initier des poursuites à l'encontre des auteurs de crimes internationaux, de faire l'expérience d'une véritable justice, peut - en soi - jeter les bases d'une réconciliation et de la prévention de potentiels crimes à venir.³⁸ Participer à des procédures établissant la vérité et les responsabilités représente parfois davantage pour les victimes qu'une réparation entendue comme indemnisation. Une femme ayant tout perdu et qui était représentée par un des avocats à la CPI lui demanda au cours d'une conversation sur l'importance de la participation des victimes : **« Quelle réparation me ramènera mon mari ? Quelle réparation fera revenir mes enfants décédés ? »**.

f) *L'importance du rôle des victimes dans les procédures*

« Les victimes donnent un visage et une voix à l'acte d'accusation et à la réalité du crime. »

Participant à la réunion de la FIDH, octobre 2013

La participation des victimes peut aider la CPI à établir la vérité, les faits et les responsabilités et à transporter la **réalité nue** au cœur de la salle d'audience. Dans l'affaire *Lubanga* (RDC), les victimes ont largement contribué à clarifier les éléments contextuels et à faire venir des témoins déposer devant la Cour. Les victimes ont ainsi permis de faire toute la lumière sur le problème des identités et de l'utilisation de noms en RDC. Afin de faire face à la position de la défense qui consistait à discréditer les victimes en raison d'irrégularités dans leur nom et à surmonter les problèmes rencontrés par le Bureau du Procureur sur ce même sujet, les représentants légaux des victimes ont suggéré d'entendre l'opinion d'un expert sur la réalité de l'état civil en RDC. La Chambre a entendu la déposition de l'expert et de ce fait évité le rejet injustifié des demandes des victimes. Durant le procès, les représentants légaux ayant travaillé sur le terrain ont facilité et au final rendu possible le témoignage d'une victime de crimes sexuels, faisant référence aux traditions et coutumes jusque-là méconnues du Bureau du Procureur ou du Bureau du conseil public pour les victimes.

³⁸ Se reporter notamment à l'article de Mariana Pena, "Victim Participation in the International Criminal Court: Achievements Made and Challenges Lying Ahead", (La Participation des victimes à la Cour Pénale Internationale : réussites et défis à venir) dans le *ILSA Journal of International & Comparative Law*, hiver 2010.

À plusieurs stades de l'affaire *Bemba* (RCA), les représentants légaux des victimes sur le terrain ont clarifié la réalité des diverses langues parlées par les différentes parties en RCA lors de la perpétration des crimes. « Dans chacune des affaires, les informations fournies [par les représentants légaux des victimes sur le terrain] ont aidé les juges à interpréter les preuves et arguments présentés par les différentes parties »³⁹.

Les intérêts des victimes ne coïncident pas toujours avec les intérêts du Bureau du Procureur, ce qui réfute l'idée reçue selon laquelle le BdP représenterait d'emblée les intérêts des victimes. Les victimes ont un point de vue et une perspective qui ne correspondent pas systématiquement à ceux du Procureur qui, par exemple, souhaite obtenir des condamnations rapides ou l'entière coopération des diverses personnes impliquées. C'est pourquoi il est essentiel que les victimes participent activement aux procédures.

Une participation active permet aux victimes, et de ce fait aux communautés affectées, de s'approprier les procédures et donc de maximiser l'impact de celles-ci sur le terrain. La reconnaissance du rôle des victimes tout au long des procédures contribue à prévenir de futurs crimes et la tentation d'assouvir une vengeance personnelle.

2. L'importance du représentant légal des victimes

À la CPI, les victimes ont le droit d'être assistées par un représentant légal, financé par la Cour si elles sont en situation d'indigence.⁴⁰ Une représentation légale adaptée et de qualité garantit une participation significative. Le droit à une aide judiciaire et assistance juridique, sans coût lorsque la personne ne peut pas financer son propre avocat, est reconnu en tant que tel par le droit international⁴¹. C'est une condition préalable nécessaire à l'exercice d'autres droits et une garantie importante visant à assurer l'équité dans les procédures judiciaires et la confiance dans l'administration de la justice.⁴²

Un des problèmes du système d'aide judiciaire aux victimes de la CPI est qu'il a tout simplement copié ce qui était envisagé pour la défense, sans prendre en compte les particularités de la représentation de victimes de crimes internationaux. Le travail d'avocat des victimes requiert une communication constante avec le terrain, la compréhension des réalités locales et la construction d'une relation d'empathie particulière avec les vues et les préoccupations des clients.

³⁹ Mariana Pena, Gaëlle Carayon, « Is the ICC making the most of victim participation? » (La CPI tire-t-elle le meilleur parti de la participation des victimes ?), dans le *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 7, septembre 2013 (en anglais) : <http://ijtj.oxfordjournals.org/content/7/3/518.full.pdf+html>

⁴⁰ Règlement de procédure et de preuve, règle 90.

⁴¹ Le droit à une aide judiciaire est reconnu par le droit international. Les Principes et lignes directrices des Nations unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale adoptent une définition large de l'assistance juridique : « assistance juridique » inclut les conseils, l'aide et la représentation juridiques pour les personnes détenues, arrêtées ou emprisonnées, soupçonnées, prévenues ou accusées d'une infraction pénale, et pour les victimes et témoins dans le processus de justice pénale, qui sont fournis gratuitement à ceux qui ne disposent pas de moyens suffisants ou lorsque l'intérêt de la justice l'exige. En outre, le terme « assistance juridique » recouvre les notions d'éducation au droit, d'accès à l'information juridique et d'autres services fournis à la personne par des modes alternatifs de règlement des conflits et des processus de justice réparatrice. Voir : Conseil économique et social, Commission de la prévention du crime et justice pénale, *Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale*, 25 avril 2012, E/CN.15/2012/L.14/Rev.1.

⁴² Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats*, Gabriela Knaul, A/HRC/23/43, 15 mars 2013, para 20 et suivants.

Malheureusement, la pression des Etats parties pour faire des économies a eu un fort impact sur le financement de l'aide judiciaire fournie aux victimes. Ces dernières années, l'AEP (y compris le Comité du budget et des finances) et la Cour ont désigné le droit des victimes à une représentation légale comme un « inducteur de coûts ».⁴³

Courant 2012, la Cour a mis en œuvre une réforme très critiquée de la rémunération et des dépenses des avocats externes. La FIDH ainsi que de nombreuses autres organisations de la société civile ont demandé à la Cour de ne pas appliquer ces changements, sans avoir au préalable réalisé une évaluation complète du système d'aide judiciaire.⁴⁴ Toutefois, depuis 2012, les changements ont été adoptés et pour l'instant nous ne savons pas dans quelle mesure ces coupes financières ont affecté la capacité des représentants légaux à consulter les victimes.

Les participants ont exprimé leurs préoccupations et leur déception concernant la tendance à considérer la participation et la représentation des victimes comme « coûteuses ». Les participants qui connaissent le problème de la représentation légale des victimes ont déclaré que les décisions sur les ressources ont eu de lourdes conséquences sur le déroulement de la représentation des victimes. L'idée que l'on puisse laisser des considérations « comptables » l'emporter sur le respect des droits des victimes reconnus dans le Statut de Rome a suscité un refus unanime.

a) Le choix du représentant légal

Les textes juridiques et la jurisprudence de la CPI ont posé certains principes et règles qui régissent la représentation légale des victimes qui se fondent sur des interprétations et des pratiques issues d'autres juridictions et institutions. L'un des éléments clés de la représentation légale est la liberté de choisir son avocat.⁴⁵ À la CPI toutefois, si un grand nombre de victimes demandent à participer dans une affaire, il peut leur être demandé de choisir un représentant légal commun des victimes (RLCV).⁴⁶ Si les victimes ne parviennent pas à désigner un représentant légal commun, les juges peuvent demander au Greffier d'en désigner un, en prenant en considération l'avis des victimes.⁴⁷

La liberté de choisir un avocat est une condition préalable nécessaire à la crédibilité et à la confiance dans la relation entre le client et son avocat. C'est un point clé pour les victimes. Sans un avocat auquel elles font confiance et qu'elles considèrent comme leur vrai représentant, les victimes risquent de ne pas s'approprier les procédures devant la CPI.

Comme cela a été indiqué lors des discussions, pour les victimes, le fait d'être reconnues comme « ayant un avocat » et de pouvoir dire « voici mon avocat » est un facteur essentiel pour qu'elles s'approprient les procédures de la CPI.

⁴³ AEP, Rapport du Bureau sur l'aide judiciaire à la représentation légale des victimes, 28 octobre 2008, para 3 ; Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa dix-huitième session, 9 août 2012, ICC-ASP/11/5, para 36 ; Premier rapport du Bureau sur l'aide judiciaire (ICC-ASP/11/2/Add.1), para. 8.

⁴⁴ Voir : Commentaires de la FIDH sur les modifications proposées pour l'aide judiciaire à la CPI, 20 septembre 2012 et les Commentaires et recommandations de la FIDH sur le document de discussion relatif à la révision du système d'aide judiciaire de la CPI, 3 février 2012. Voir également les citations et déclarations de la société civile sur la représentation légale : www.iccnw.org/?mod=legalrep

⁴⁵ Règlement de procédure et de preuve, règle 90 ; FIDH, *Les droits des victimes devant la CPI : Manuel à l'attention des victimes, de leurs représentants légaux et des ONG*. Chapitre 5, page 5.

⁴⁶ Règlement de procédure et de preuve, règle 90.2

⁴⁷ Règlement de la Cour, norme 79.2.

Lors du choix d'un représentant légal commun, les juges et le Greffier doivent veiller à ce que les différents intérêts des victimes soient correctement représentés et à éviter les conflits d'intérêt.⁴⁸ La désignation d'un représentant légal commun doit également tenir compte des traditions locales.⁴⁹ Le Greffier a proposé certains critères généraux que les représentants légaux communs doivent satisfaire⁵⁰ et qui sont fondés sur la jurisprudence de la Cour. Ces critères peuvent être adaptés aux situations et aux cas spécifiques, mais de manière générale, ils incluent : la confiance des victimes, l'engagement envers les victimes, la connaissance de la situation, une expérience pertinente, l'aptitude à entretenir une communication avec les victimes et les compétences en matière de technologies de l'information.

Pendant la session d'échange de la FIDH, un bon avocat des victimes a été défini comme un conseiller qui, en représentant les victimes, devient un porte-parole de leurs raisonnements et de leurs vies. « ***[En tant que représentant des victimes] vous devriez percevoir et comprendre leurs émotions, leur douleur et leur colère. Si vous les représentez et qu'ils ne sont pas d'accord avec les procédures et les questions posées, vous devriez le communiquer.*** »

Les participants ont souligné l'importance de choisir un avocat issu du pays sous enquête devant la CPI, qui soit en mesure de comprendre le contexte local, les traditions et les attentes des victimes. En ce sens, il y a une inquiétude partagée concernant l'aptitude du BCPV à représenter directement les victimes. La principale préoccupation à cet égard porte sur les éventuels conflits d'intérêt entre les groupes de victimes. Cela ne veut pas dire qu'ils s'opposent à l'existence du Bureau. Au contraire, son travail d'assistance aux avocats externes a été considéré comme essentiel. Cependant, les participants considèrent que le BCPV ne devrait pas jouer le rôle principal dans la représentation des victimes.

Plus important encore, il est nécessaire de consulter les victimes sur les critères de choix de leur propre avocat dans une situation particulière. Par exemple, au Kenya, certaines victimes ont préféré désigner un avocat étranger, et certaines considéraient que le travail d'un représentant légal sur le terrain pourrait entraîner des risques de sécurité. Malheureusement, les juges n'ont pas semblé écouter ces préoccupations.

b) L'importance de la consultation des victimes

Pour instaurer une relation de confiance, les victimes doivent assimiler les procédures et prendre part aux consultations. Il s'agit peut-être de la principale différence entre le travail des représentants légaux des victimes et celui des avocats de la défense. Cela revêt une importance particulière lorsqu'il est question de réformes et de politiques relatives à l'aide financière pour les victimes.

Les ONG locales ont fait part de leur préoccupation quant aux contraintes budgétaires qui empêchent les équipes de représentation légale de mener à bien des consultations appropriées auprès des victimes. « S'il n'est pas possible de consulter, cela n'a aucun sens pour les victimes ». Dans les affaires qui se déroulent au Kenya, les représentants légaux sont basés dans le pays, mais cela ne permet pas de surmonter les limitations imposées par les contraintes financières. Un participant regrettait que l'un des représentants légaux au Kenya n'ait pas été payé depuis trois mois : « ***S'ils ne sont pas payés, comment sont-ils censés faire leur travail ?*** ».

⁴⁸ Règlement de procédure et de preuve, règle 90. Voir également, ICC-01/04-374, par. 40.

⁴⁹ Règlement de la Cour, norme 79.2

⁵⁰ ICC-01/09-02/11-214- Anx3, 5 août 2011.

Malgré l'importance évidente de la consultation, un ancien représentant légal a dit qu'il est parfois difficile de convaincre le Greffe de la nécessité de mener certaines missions pour faire face à des imprévus dans les procédures. Un participant se plaignait que la Cour demandait des justifications pour des missions qui démontraient le manque de connaissance des réalités du terrain. « *La structure actuelle a privé la Cour de son humanité [...] Ils ne traitent pas avec des personnes mais avec des numéros dépourvus de visage* ». Un autre participant explique : « *On assiste à une dénaturalisation de la mission de la CPI : les victimes sont devenues un numéro sur un formulaire. Les victimes sont une entité globale, décrite en des termes anesthésiants* ».

Le principal objectif de la consultation avec les victimes consiste à leur permettre de présenter leurs vues et préoccupations dans la salle d'audience. Toutefois, les juges eux-mêmes ne consultent pas les victimes sur des questions essentielles relevant de l'exercice de leurs propres droits dans la salle d'audience. L'exemple le plus parlant et récent est la décision prise quant au mode de représentation des victimes du Kenya proposé,⁵¹ avec un représentant légal sur le terrain, partageant sa tâche avec le BCPV, qui reçoit des instructions de l'avocat des victimes sur le terrain et communique leurs vues dans la salle d'audience. Ce régime a été qualifié de « chaotique » par les participants. L'un des principaux problèmes est que certaines victimes considèrent que le récit livré en salle d'audience ne reflète pas nécessairement leur histoire, et que leur interaction et le dialogue avec leur avocat ont été dénaturés dans le message transmis.

Il a été dit que dans certaines situations, les victimes se sont senties abandonnées n'ayant jamais rencontré leurs avocats. Les victimes devraient au moins être consultées sur la désignation de leur avocat, sur tout document important et lorsque des décisions importantes sont prises, de sorte qu'elles puissent comprendre les conséquences des décisions sur leurs intérêts. Plus important encore, les victimes devraient être en mesure de contacter leurs avocats à tout moment. Pour tout cela, il est essentiel de compter sur des assistants sur le terrain.

⁵¹ Voir : « FIDH and KHRC call upon the ICC to ensure a meaningful participation and legal representation for Kenyan victims » (La FIDH et KHRC demandent à la CPI de garantir une participation significative et la représentation légale des victimes kenyanes), 9 octobre 2012, : <http://www.fidh.org/en/africa/Kenya,260/Kenya-ICC/FIDH-and-KHRC-call-the-ICC-to-12266>

Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale

Le 25 avril 2012, la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale a présenté au Conseil économique et social des Nations Unies ses principes et ses lignes directrices sur l'assistance juridique. Ces derniers peuvent être utiles pour relever certains défis de l'aide judiciaire aux victimes participant aux procédures devant la CPI. Ce qui suit est un résumé des points les plus pertinents dans le cadre du système de représentation des victimes devant la CPI.

Principe 1. Reconnaissance que l'assistance juridique est un droit qui doit être garanti dans les textes juridiques.

Principe 2. L'assistance juridique doit être accessible, efficace, pérenne et crédible. Les États doivent allouer les ressources humaines et financières nécessaires, sans porter atteinte à l'indépendance du prestataire de l'assistance juridique. Il faut améliorer la connaissance de la population de leurs droits et obligations, de leur système juridique ainsi que des actes incriminés par la loi.

Principe 4. Les États doivent, s'il y a lieu, fournir une assistance juridique aux victimes d'infractions d'une manière qui ne soit ni préjudiciable ni contraire aux droits du prévenu.

Principe 5. Les États doivent, s'il y a lieu, fournir une assistance juridique aux témoins d'infractions d'une manière qui ne soit ni préjudiciable ni contraire aux droits du prévenu.

Principe 6. Non-discrimination : « Les États doivent garantir la prestation d'une assistance juridique à toute personne indépendamment de son âge, de sa race, de sa couleur, de son sexe, de sa langue, de sa religion ou conviction, de ses opinions politiques ou autres, de son origine nationale ou sociale, de sa fortune, de sa nationalité ou de son domicile, de sa naissance, de son éducation, de son statut social ou autre. »

Principe 7. Une assistance juridique efficace doit être fournie rapidement à toutes les étapes du processus de justice pénale.

Principe 8. Droit d'être informé : l'information relative aux droits durant le processus de justice pénale et aux services d'assistance juridique doit être mise gratuitement à la disposition du public et lui être accessible.

Principe 9. Des recours et des garanties efficaces doivent être appliqués lorsque l'accès à l'assistance juridique est compromis, retardé ou refusé, ou lorsque les personnes n'ont pas été dûment informées de leur droit à l'assistance juridique.

Principe 10. « Des mesures spéciales doivent être prises pour que l'assistance juridique soit réellement accessible aux femmes, aux enfants et aux groupes ayant des besoins particuliers. » Cela inclut les personnes atteintes d'une maladie mentale, celles atteintes du VIH, les populations indigènes et autochtones, les demandeurs d'asile, les migrants, les réfugiés et les déplacés dans leur propre pays. Ces mesures doivent être adaptées au sexe et à l'âge.

Principe 11. Dans toutes les décisions relatives à l'assistance juridique qui touchent l'enfant, l'intérêt supérieur de ce dernier doit être la considération première.

Principe 12. Les prestataires d'assistance juridique (les avocats et leurs équipes) doivent pouvoir accomplir leur travail efficacement, librement et indépendamment, sans intimidation, harcèlement ni ingérence indue. Ils doivent pouvoir voyager, consulter et rencontrer leurs clients librement et en toute confidentialité, et accéder librement aux dossiers de l'accusation et autres dossiers pertinents. Ils ne doivent pas faire l'objet, ni être menacés, de sanctions économiques, administratives ou autres pour toutes mesures prises conformément à leurs obligations et normes professionnelles reconnues et à leur déontologie.

Principe 13. Il faut mettre en place des mécanismes pour s'assurer que tous les prestataires d'assistance juridique possèdent la formation, les compétences et l'expérience en rapport avec la nature de leur travail, y compris avec la gravité des infractions traitées, et les droits et besoins des femmes, des enfants et des groupes ayant des besoins particuliers. Il faut mettre en place un mécanisme efficace pour répondre aux plaintes disciplinaires.

Principe 14. La contribution des associations d'avocats, des universités, de la société civile et d'autres groupes et institutions à la prestation de l'assistance juridique doit être encouragée. Des partenariats doivent être créés pour élargir la portée de l'assistance juridique.

Source : Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale, 25 avril 2012, E/CN.15/2012/L.14/Rev.1

3. Les réparations

Contrairement aux tribunaux pénaux internationaux précédents, la CPI accorde aux victimes le droit de demander réparation pour le préjudice subi. Incluant d'importantes améliorations apportées par le droit international, la CPI a mis en place un régime de réparation indépendant de la participation des victimes dans la procédure ; les victimes n'ont pas l'obligation de participer à la phase préliminaire ou à la phase du procès pour pouvoir demander et/ou remplir les conditions pour bénéficier de mesures de réparation. Ce régime est défini à l'article 75 du Statut de Rome et dans les règles 94 à 98 du RPP. Il a également créé un Fonds au profit des victimes dont la mission est de mettre en œuvre des projets d'assistance aux victimes (mandat d'assistance) ainsi que des ordonnances de réparation au profit des victimes de crimes relevant de la compétence de la CPI, et de leurs familles (mandat de réparation).

a) Les modalités de réparation

La CPI suit le principe général du droit international selon lequel « la réparation doit, autant que possible, effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis ». ⁵² Toutefois, en vertu du Statut de Rome, l'individu jugé coupable de crimes internationaux est celui qui doit prendre en charge les réparations. S'il est en situation d'indigence, la Chambre peut ordonner au Fonds au profit des victimes de la CPI d'assurer la mise en œuvre des réparations.

Les différentes formes de réparations définies en droit international incluent la restitution, l'indemnisation, la réadaptation, la satisfaction et les garanties de non-répétition. ⁵³ De ce fait, la réparation va bien au-delà de l'indemnisation financière, qui ne constitue qu'une mesure possible de réparation parmi d'autres. En vertu du Statut de Rome, la restitution, l'indemnisation et la réhabilitation sont spécifiquement considérés comme formes de réparation. Toutefois, la CPI, avec sa jurisprudence limitée en matière de réparations a pris en compte non seulement le Statut de Rome, mais également les traités universels et régionaux des droits humains ainsi que d'autres instruments internationaux et normes relatifs aux réparations ⁵⁴. Elle a ainsi établi que la référence à des formes spécifiques de réparation dans le Statut n'était pas exclusive et n'empêchait donc pas la Cour d'ordonner d'autres formes de réparation.

b) Décision sur les réparations et étapes suivantes

Le 7 août 2012, la Chambre préliminaire I, dans l'affaire contre *Thomas Lubanga Dyilo* (RDC) a rendu une première décision sur les réparations, qui établit les principes fondamentaux à suivre pour

⁵² Voir Cour permanente de justice internationale, *Affaire relative à l'usine de Chorzow*. 13 septembre 1928, CPJI, série A, n°17, p.47, et disponible en ligne :

http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_17/54_Usine_de_Chorzow_Fond_Arret.pdf

⁵³ Voir en particulier les *Principes fondamentaux et directives des Nations unies concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations du droit international des droits de l'Homme et de violations du droit international humanitaire* (Principes Van Boven / Bassiouni), 16 décembre 2005.

⁵⁴ ICC-01/04-01/06-2904, Chambre de première instance, *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, « Décision fixant les principes et procédures applicables en matière de réparations » 7 août 2012, para. 222,

l'attribution de réparations. La décision est innovante car il s'agit de la toute première décision portant sur les réparations rendue par un tribunal pénal international. Dans leur décision, les juges ont déclaré que les réparations, à la Cour pénale internationale, ont un double objectif : « elles obligent les responsables de crimes graves à réparer le préjudice qu'ils ont causé aux victimes et elles permettent à la Chambre de s'assurer que les criminels répondent de leurs actes ».⁵⁵

Principes applicables en matière de réparations

Le 7 août 2012, la Chambre de première instruction a rendu la « Décision fixant les principes et procédures applicables en matière de réparations » dans le cadre de l'affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*. Voici un résumé de ces principes :

- Les victimes doivent être traitées équitablement et de la même manière, qu'elles aient participé ou non au procès. Bien que les besoins de toutes les victimes doivent être pris en compte, la priorité peut être accordée aux victimes qui sont dans une situation vulnérable. Les victimes doivent être traitées de manière à ce que leur dignité et leurs droits humains soient respectés. Les réparations doivent être accordées en évitant toute nouvelle stigmatisation ou discrimination des victimes.
- Peuvent obtenir réparation les victimes directes ou indirectes, lesquelles comprennent les membres de la famille des victimes directes, ainsi que toute personne qui aurait tenté d'empêcher la commission d'un ou plusieurs des crimes considérés, ou qui aurait subi un préjudice personnel du fait des crimes.
- Les réparations devraient suivre une approche fondée sur le genre ; les victimes de crimes, ainsi que leur famille et communauté, devraient être en mesure de participer à l'ensemble du processus de réparation avec le soutien adéquat ; les bénéficiaires des réparations fournissent un consentement éclairé avant toute participation aux procédures ; les activités de sensibilisation sont essentielles pour que les mesures de réparation aient une réelle utilité. Les victimes devraient être consultées sur les questions relatives aux réparations.
- Les victimes de violences sexuelles ou basées sur le genre devraient obtenir des réparations adéquates ; des mesures doivent être prises pour garantir que les femmes et les filles soient en mesure de participer de manière significative et sur un pied d'égalité à l'élaboration et à la mise en œuvre des ordonnances de réparation.
- Les préjudices liés à l'âge des victimes ainsi que les répercussions différentes que les crimes peuvent avoir sur les garçons et les filles doivent être pris en compte ; toutes les décisions de réparation concernant les enfants doivent être prises en s'inspirant de la Convention relative aux droits de l'enfant et doivent adopter une perspective fondée sur le genre ; des mesures particulières doivent être prises pour le développement, la réhabilitation et la réintégration des enfants soldats ; des informations compréhensibles sur les procédures de réparation doivent être fournies aux enfants victimes et les personnes qui agissent en leur nom ; les enfants doivent être consultés.
- Les réparations peuvent être attribuées à des individus ou des groupes ; une approche collective doit être adoptée pour garantir que les réparations atteignent les victimes dont l'identité est actuellement inconnue ; les réparations individuelles et collectives doivent être accordées concurremment.
- Les réparations individuelles devraient être accordées de façon à éviter de créer des tensions et des divisions au sein des communautés concernées ; les réparations accordées à titre collectif devraient remédier au préjudice que les victimes ont subi aussi bien individuellement que collectivement.
- La restitution, l'indemnisation et la réhabilitation ne sont pas une liste exclusive des formes de réparation. D'autres types de réparations peuvent aussi convenir, comme celles ayant une valeur symbolique, préventive ou transformative.
- Les victimes devraient obtenir des réparations appropriées, adéquates et rapides ; elles devraient être proportionnelles aux préjudices, pertes et dommages subis ; les réparations devraient tendre à la réconciliation des victimes des crimes visés avec leur famille et les communautés ; les réparations devraient s'inspirer de la culture et des coutumes locales, à moins que celles-ci ne soient source de

⁵⁵ ICC-01/04-01/06-2904, Chambre de première instance I, *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, « Décision fixant les principes et procédures applicables en matière de réparations » 7 août 2012, para. 179.

discrimination ou d'exclusion ; les réparations doivent être orientées vers des programmes autonomes.

- Le lien de causalité entre le crime et le préjudice subi ne doit pas se limiter au préjudice « direct ». Le crime doit être la « cause directe » du préjudice pour lequel des réparations sont demandées.
- L'administration de la preuve sur la base de la plus forte probabilité est proportionnellement suffisante pour considérer comme établis les faits permettant de rendre une ordonnance de réparations.
- Aucun des principes susmentionnés ne peut porter préjudice ou être incompatible avec les droits d'une personne accusée à un procès équitable et impartial.
- Les États parties sont obligés de coopérer pleinement et de ne pas empêcher l'application et/ou la mise en œuvre des ordonnances de réparation.
- Toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour diffuser les principes et procédures relatifs aux réparations ; les procédures en réparation doivent être transparentes ; et des mesures doivent être adoptées pour veiller à ce que les victimes reçoivent une notification détaillée et rapide des procédures en réparation ainsi que de l'accès à une indemnisation.

Source : AEP, *Rapport de la Cour sur les principes en matière de réparations aux victimes*, 8 octobre 2013, ICC-ASP/12/39, para 12 et ICC-01/04-01/06-2904, Chambre de première instance I, *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, « Décision fixant les principes et procédures applicables en matière de réparations » 7 août 2012.

Thomas Lubanga Dyilo ayant été déclaré indigent, la Chambre a décidé qu'il était seulement en mesure de contribuer aux réparations non financières, et qu'une telle participation, en cas de réparations « symboliques » telles que la présentation d'excuses publiques, pouvait uniquement être volontaire.⁵⁶ La décision a établi que le Fonds au profit des victimes « doit compléter le financement des réparations octroyées, dans la limite toutefois, des ressources dont il dispose et sans préjudice de son mandat d'assistance ».⁵⁷ Étant donné que le Fonds dispose de ressources limitées pour les réparations, il a argumenté que les réparations qu'il serait en mesure de verser seraient de nature « collective », ce qui fut accepté par la Chambre.

Les juges ont établi des principes (voir encadré précédent), mais n'ont pas pris de décision concernant l'attribution de réparations spécifiques, ou sur les préjudices spécifiques subis par certaines victimes. L'accusé et les victimes ont fait appel de la décision sur les principes relatifs aux réparations. Ces appels en cours dépendent, à leur tour, de la décision d'un autre appel de la décision de condamnation de Thomas Lubanga Dyilo.

Les motifs d'appel incluent, *inter alia*, la participation, lors de la phase de réparations, de groupes potentiels de victimes, le rejet de dossiers individuels de demande de réparation, la délégation de pouvoirs au Fonds et la question des réparations collectives. Rien n'est donc encore définitif.

c) Les vues et attentes des victimes

Pour que les réparations aient un véritable sens pour les victimes, il faut organiser des consultations avec elles et les communautés affectées. C'est une étape essentielle pour identifier la forme de réparation qui a le plus de sens et est la plus utile pour les victimes, notamment, comme l'ont souligné les participants aux sessions d'échange d'octobre 2013, compte tenu des contraintes financières du Fonds.

⁵⁶ ICC-01/04-01/06-2904, Chambre de première instance I, *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, « Décision fixant les principes et procédures applicables en matière de réparations » 7 août 2012, para. 179.

⁵⁷ ICC-01/04-01/06-2904, Chambre de première instance I, *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, « Décision fixant les principes et procédures applicables en matière de réparations » 7 août 2012, para. 273.

Les participants ont insisté sur l'importance de consulter les leaders communautaires et des spécialistes de la culture locale pour identifier des mesures de réparation adéquates, afin d'éviter que ne prévale une vision trop occidentale du sens de la réparation et de prendre en compte les spécificités sociales et culturelles locales (ex : les monuments ne correspondent souvent pas aux attentes des victimes). « *Qu'est-ce qu'une réparation juste ? Qui définit ce qui est juste ? La Cour ? Le Fonds ? Les victimes ?* » ont demandé les participants.

Depuis que la Chambre de première instance a rendu sa décision sur les principes, sans prendre de décision sur les préjudices et les réparations spécifiques pour les victimes, les participants ont dit regretter l'absence de toute audience sur les réparations pendant le procès de l'affaire Lubanga. Les victimes ont parfois eu l'impression de ne pas avoir pu exposer leurs points de vue et leurs attentes sur les mesures de réparation.

Les participants ont apprécié la vision large des réparations qui peut aller au-delà de l'étendue des charges. « *La souffrance des victimes ne se limite pas aux termes de l'acte d'accusation* » a déclaré l'un des participants aux rencontres de la FIDH. Par exemple, dans l'affaire Lubanga, la réparation ne devrait pas se limiter à la question des enfants soldats, qui n'est que la pointe de l'iceberg, mais devrait également refléter le vaste éventail de crimes qui représentent la réalité.

La possibilité de recevoir des réparations a suscité de grandes attentes parmi les victimes. Toutefois, ces attentes se solderont par une déception si la portée des réparations n'est pas correctement expliquée aux victimes. Il s'agit là d'un défi majeur puisque de nombreux pays ne connaissent pas les réparations collectives. Toutefois, lors des discussions avec des représentants de la CPI sur le droit des victimes à une réparation, il est ressorti que les sections concernées de la CPI (ex : SPVR) auront vraisemblablement tendance à accorder la priorité, dans certains cas comme la RCA, aux réparations collectives. Étant donné que le préjudice causé aux victimes est individuel, ces dernières ne comprennent pas l'intérêt des réparations collectives et considèrent que des réparations individuelles seraient mieux adaptées à leurs attentes. Concernant les « réparations symboliques », l'un des participants a déclaré « le symbolisme est un acte de reconnaissance, mais il ne répare pas le préjudice ». Les réparations symboliques, comme par exemple le geste des États-Unis après l'attentat à la bombe contre leur ambassade au Kenya en 1998 avec l'inauguration d'un parc dédié aux victimes, ne laissent pas toujours les victimes avec le sentiment d'avoir obtenu une vraie réparation.

Les participants ont reconnu les contraintes financières du Fonds pour financer des réparations. Mais ils considèrent aussi qu'il est important de souligner que, en vertu du droit international, les États où les crimes ont été commis, ont l'obligation de fournir une réparation aux victimes de crimes internationaux.

Il est évident que la réalité des institutions nationales impose des contraintes qui doivent être étudiées plus en profondeur. La volonté politique nationale sera décisive en ce sens. Certaines mesures de réparation ordonnées à l'échelle nationale ne sont pas mises en œuvre de manière efficace à cause de la corruption. Un cas en Ituri fut donné comme exemple : près de 300 maisons devaient être construites comme mesure de réparation, mais elles n'ont jamais été terminées.

4. La relation entre les victimes et le Bureau du Procureur

L'ouverture d'une enquête à la CPI est une nouvelle qui suscite de nombreuses attentes chez les victimes. Ces attentes vont souvent au-delà du mandat de la CPI, mais elles ont parfois été renforcées par des promesses très larges du BdP déclarant qu'il n'y aura plus d'impunité.⁵⁸ S'il est important de cultiver une bonne image, accorder de la crédibilité à des résultats futurs incertains peut s'avérer contreproductif.

Certaines victimes dans les pays concernés ont perdu la foi dans les institutions nationales (si elles l'ont jamais eu). Même dans le cadre des efforts de vérité et de réconciliation, les victimes sont celles qui sont invitées à renoncer à leur droit à la justice au nom de la paix. La promesse de justice, sans limites, peut donc avoir un impact important sur elles.

Lors de sa rencontre avec les victimes, le BdP doit donner des informations sur leur droit à participer aux procédures et à demander réparation,⁵⁹ en faisant attention de ne pas susciter trop d'attentes de la part des victimes. Les informations doivent être véridiques et complètes et doivent être communiquées de manière compréhensible pour les victimes. Cela doit être fait en coordination avec les efforts de sensibilisation mis en œuvre par le Greffe.⁶⁰ Le Greffe devrait être autorisé à mettre en œuvre ces activités de sensibilisation dès la phase d'analyse préliminaire.

De nombreuses victimes décident de s'engager auprès du BdP en lui apportant des informations, en acceptant d'être témoins, lui accordant ainsi une certaine légitimité qu'elles sont les seules à pouvoir lui donner.⁶¹

Malheureusement, les victimes et les communautés affectées, par l'intermédiaire des ONG locales et des experts, font part d'une certaine déception et d'un manque de confiance croissant à l'égard de la CPI, y compris du BdP. Les victimes ne font pas la distinction entre les organes, mais il y a de fortes critiques à l'égard de la manière dont le BdP gère sa relation avec les victimes et les communautés locales pendant le déroulement de ses enquêtes.

D'après la *Note du BdP sur la participation des victimes (Policy Paper on Victims' Participation)*, « en tant qu'organe chargé des enquêtes et des poursuites, le Bureau interagit avec les victimes pour faire face, dans la mesure du possible, aux différents crimes. »⁶² D'après le Règlement du BdP, il doit recevoir les avis des victimes à chaque étape de son travail afin de prendre connaissance de leurs intérêts et d'en tenir compte.⁶³

⁵⁸ Voir par exemple CPI-BdP-20090716-PR438, « Le Procureur de la CPI reçoit des éléments relatifs aux violences postélectorales au Kenya », Communiqué de presse du 16 juillet 2009 : « Les crimes commis ne resteront pas impunis » [Moreno-Ocampo]. *Déclaration du Procureur lors de l'ouverture d'une enquête sur la situation en Libye*, 3 mars 2011 : « Notre mandat est celui de rendre la justice. C'est ce que nous ferons. Il n'y aura pas d'impunité en Libye ». *Déclaration du Procureur de la CPI à l'occasion des élections en Guinée* du 28 septembre 2013, 27 septembre 2013, « Il n'y aura pas d'impunité pour les crimes internationaux commis en Guinée. »

⁵⁹ BdP *Règlement du Bureau du Procureur*, ICC-BD/05-01-09, 23 avril 2009, norme 37.

⁶⁰ BdP, *Règlement du Bureau du Procureur*, ICC-BD/05-01-09, 23 avril 2009, norme 15.

⁶¹ Cf. Dixon and Tenove, « International Criminal Justice as a Transnational Field: Rules, Authority and Victims », in *The International Journal of Transitional Justice*, 1 octobre 2013 : <http://ijtj.oxfordjournals.org/content/early/2013/10/01/ijtj.ijt015.full?keytype=ref&ijkey=ZtavCqFaSpha7r7>

⁶² Bureau du Procureur, *Policy Paper on Victim's Participation*, avril 2010, page 4 (traduction non officielle).

⁶³ Bureau du Procureur, *Règlement du Bureau du Procureur*, ICC-BD/05-01-09, 23 avril 2009, norme 16.

Malgré cette approche, certaines victimes et communautés affectées n'ont pas le sentiment que les charges retenues par le BdP traduisent la portée de leur souffrance, et n'ont que peu de retours sur les résultats de l'enquête, pouvant contribuer à l'explication de ce qui s'est passé. Alors que l'indépendance du Procureur et le bien-fondé de l'enquête et des charges sont reconnus, la principale préoccupation porte sur le manque d'informations du BdP à l'attention des victimes et des communautés, qui de ce fait ne sont pas en mesure de comprendre les raisons de la sélection des affaires et des charges retenues par le Procureur.

Depuis la rédaction du Statut de Rome, on a reconnu l'existence d'un « fossé d'impunité » entre ce que la CPI pourrait faire et le nombre de présumés responsables de haut rang impliqués dans des crimes de masse. Ce fossé explique la disparité entre la profonde souffrance des victimes et des communautés affectées et les charges présentées par le Bureau du Procureur. S'atteler à ce « fossé d'impunité » est crucial et le BdP peut jouer un rôle important en ce sens.

a) Le besoin de construire de véritables relations

Certaines critiques des victimes portent sur le manque de communication avec le BdP à la suite des rencontres avec les victimes et/ou les communautés affectées et sur l'absence d'informations sur le sens, les implications et les résultats potentiels d'un témoignage. Certaines organisations locales affirment que des victimes se sont senties utilisées et n'ont jamais su ce qu'il était advenu des informations fournies aux enquêteurs.

Comme la plupart des victimes de crimes graves, les victimes de la CPI ne souhaitent participer aux enquêtes et aux procédures que si elles en comprennent l'utilité.⁶⁴ C'est avec difficulté qu'elles mettent leur douleur et leur souffrance entre les mains du Procureur ; c'est pourquoi elles attendent que justice soit faite en retour, comme une manière de reconstruire leur dignité. Cela implique une sorte de contrat non écrit et éthique entre la victime/témoin et le Procureur. Ce dernier doit aborder cette relation avec honnêteté et un sens des responsabilités.

Les victimes attendent une réponse et un retour sur ce qui a été fait avec leurs récits et leur souffrance, notamment lorsque ce qu'elles ont raconté ou subi n'est pas reflété dans les charges retenues par le Procureur. Dans le cas contraire, elles seront probablement déçues. Comme l'a dit l'un des participants à la rencontre, **« lorsqu'ils nous disent qu'il n'y a pas de preuves... que doivent dire ces femmes pour faire entendre leur souffrance ? Que faut-il d'autre pour que ces crimes soient reconnus ? »** À ce jour, ces victimes n'ont reçu aucune réponse et sont déçues.

Les victimes qui s'engagent auprès du BdP paient un prix lourd. Il est probable qu'elles mettent leur propre sécurité et celle de leurs proches en danger ; elles devront peut-être quitter leur communauté ou y rester au risque d'être stigmatisées. Certaines doivent manquer un jour de travail, voire payer les frais nécessaires pour quitter leur communauté et rencontrer le BdP dans un lieu plus sûr. Si ces efforts ne sont pas reconnus et pris en compte, les victimes risquent d'être déçues et se désengager complètement. Les enquêteurs du BdP jouent un rôle clé dans l'image de la CPI. Une relation bonne et respectueuse avec les victimes et les communautés affectées est essentielle à la légitimité de leur travail et celui de la Cour.

Le BdP a adopté certaines normes concernant la façon de conduire les entretiens en cherchant

⁶⁴ À titre de comparaison, la rencontre a permis de tirer certaines conclusions qui rejoignent celles d'experts et de survivants dans d'autres domaines. Par exemple, voir : DPLF, *Después de Procesos de Justicia Transicional ¿Cuál es la situación de las víctimas ?*, Washington D.C., 2008.

notamment à protéger le bien-être des personnes interrogées, en particulier les enfants et les victimes de violences sexuelles et basées sur le genre⁶⁵. Malheureusement, certaines organisations locales peuvent témoigner d'interactions qu'elles considèrent comme non respectueuses des coutumes locales et de la situation spécifique des victimes appelées à rencontrer les enquêteurs.

L'absence de signes simples de respect et d'empathie, comme proposer un verre d'eau ou une aspirine, lorsque la victime présente des maux de tête par exemple, sont des illustrations de comportements qui ont été citées comme traduisant un manque d'intérêt envers le bien-être des victimes. Certains membres du BdP n'ont pas tenu compte des préoccupations plus sérieuses des victimes concernant leur sécurité ou le risque d'être stigmatisées. Certaines victimes ont l'impression que des considérations bureaucratiques prévalent sur leur point de vue, leurs intérêts et leur bien-être.

Le BdP a répondu que ses pratiques se sont améliorées et que la Procureure actuelle, Fatou Bensouda, a inclus la protection du bien-être, de la sécurité, de la dignité et de la vie privée des victimes comme priorité dans la mission du BdP.⁶⁶ Le respect et l'attention portée aux victimes est l'un des éléments clés du nouveau Code de conduite du BdP. Ces efforts du BdP sont importants, mais ils doivent être perçus comme une réalité sur le terrain. La communication et le dialogue avec les victimes, les communautés affectées et les ONG sur le terrain doivent encore être améliorés.

Le BdP doit intensifier ses efforts pour faire en sorte que les victimes s'approprient les enquêtes. Il pourrait être utile que le BdP se penche sur les expériences d'autres juridictions et enquêtes qui ont intégré des approches psychosociales qui vont au-delà du moment où ils réalisent l'entretien et recueillent le témoignage. Ces approches cherchent à doter l'enquête d'un sens « réparatif » pour les victimes et les communautés affectées (voir encadré ci-après) qui peut s'avérer essentiel dans les situations sur lesquelles travaille la CPI.

b) Les efforts en matière de complémentarité après l'ouverture d'une enquête

Face aux problèmes et aux limitations de la CPI et de son mandat, la société civile locale a reconnu l'importance des procédures nationales, notamment pour les victimes de crimes qui ne font pas partie des charges retenues dans l'affaire.

Il serait important que le BdP continue à travailler sur des questions liées à la complémentarité après l'ouverture d'une enquête.

⁶⁵ Bureau du Procureur, *Règlement du Bureau du Procureur, ICC-BD/05-01-09, 23 April 2009*, norme 36.

⁶⁶ Voir le Plan stratégique du BdP, juin 2012-2015, 11 octobre 2013.

Placer les intérêts des victimes au cœur des enquêtes et des procédures

Les enquêtes et les procédures pénales relatives aux crimes internationaux, notamment ceux à caractère sexuel, doivent éviter une nouvelle victimisation et, idéalement, avoir une nature réparative. Cela peut être accompli en adoptant une approche psycho-sociale qui permette aux victimes de s'approprier les enquêtes et les procédures. Des expériences ont été menées en ce sens pour établir une série de principes et de normes. Les points suivants sont tirés des principes éthiques définis dans le *Consensus mondial sur les principes et normes minima de travail psycho-social dans les processus de recherche et d'investigation médico-légales dans les cas de disparition forcée et d'exécution arbitraire ou extrajudiciaire* et s'appuient sur les discussions organisées par la FIDH.

Parmi les principes :

- Travailler en accord avec des standards internationaux en matière de droits humains.
- Reconnaître les victimes comme des titulaires de droits. Elles doivent être correctement informées de sorte à pouvoir donner leur consentement éclairé pour participer dans des procédures pénales et doivent continuer à être tenues au courant de toute information pertinente à toutes les étapes de la procédure. Elles ne doivent pas être considérées comme de simples dépositaires de preuves. Les victimes doivent bénéficier d'informations fiables et complètes.
- Les enquêtes et les procédures peuvent avoir un caractère réparateur. Elles peuvent « promouvoir des mécanismes de résistance et d'adaptation qui respectent les émotions, les opinions et les expériences. »
- Les enquêtes et les procédures doivent tenir compte des particularités, des attentes et des besoins des personnes impliquées, notamment de leurs différences culturelles et de leurs coutumes locales.
- Les enquêtes et les procédures doivent protéger l'intégrité physique et mentale des victimes, leur famille et leur communauté.
- Les enquêtes et les procédures ne doivent pas être discriminantes et devraient, dans la mesure du possible, éviter de susciter des divisions sociales fondées sur l'idéologie, le sexe, la race ou l'origine nationale ou ethnique.
- Tous les efforts doivent être mis en œuvre pour éviter aux victimes tout préjudice physique ou psychologique supplémentaire ou leur exclusion sociale.
- Les enquêtes doivent prendre en considération l'avis des victimes et, dans la mesure du possible, prendre en compte leurs attentes et dissiper tous les malentendus.

(Voir également : Institut interaméricain des droits de l'homme, *Comprehensive Attention to Victims of Torture in Cases under Litigation: psychosocial contribution*, San José Costa Rica, 2009)

CONCLUSION

Tous les organes et les services de la CPI doivent tenir compte des droits et des préoccupations des victimes et reconnaître leur importance dans le cadre du Statut de Rome. Les victimes jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement et la légitimité de la CPI. Elles peuvent contribuer à réduire l'écart entre ce que décident les juges à La Haye et les pays et communautés affectés.

Les victimes méritent d'être considérées comme des titulaires de droits actifs et pas uniquement comme des bénéficiaires passifs du travail et des procédures de la Cour. Leurs droits doivent être respectés, protégés et appliqués par les organes de la CPI et par l'AEP. On devrait leur permettre de participer de manière effective aux procédures, leur accorder une représentation qui leur permette de s'approprier les procédures de la CPI et des mesures de réparation qui leur garantissent une véritable réparation. Pour les victimes, recevoir l'information en temps voulu est essentiel, mais elles doivent également avoir la possibilité d'engager un dialogue avec la Cour grâce à de meilleures activités de sensibilisation. Cette véritable communication enrichirait la Cour et renforcerait sa pertinence – ainsi que sa légitimité – dans les pays concernés.

Une attention particulière doit être accordée au sentiment grandissant de déception des victimes et des communautés affectées en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites menées par la CPI. Tous les organes, bureaux et départements, tout particulièrement le BdP, doivent améliorer leur communication et leur sens des responsabilités vis-à-vis de ces groupes, et ce à chaque étape de l'enquête et des procédures. Pour ce faire, il est essentiel de renforcer l'aide apportée aux intermédiaires et de reconnaître la valeur de leur travail.

La CPI et l'AEP doivent faire passer les droits et les intérêts des victimes avant les considérations bureaucratiques et financières. Cette approche ne doit pas être écartée car jugée irréaliste. Elle exige toutefois une vaste consultation avec toutes les parties prenantes, à commencer par les victimes et leurs représentants. Face aux difficultés de la mise en œuvre, c'est ce genre de consultation qui peut apporter des réponses créatives à ces défis, sans compromettre la mise en œuvre des droits des victimes.

Le Statut de Rome cherche à créer un effet dissuasif. Il est inquiétant de constater que dans certains pays, des crimes de la compétence de la CPI sont toujours commis. Il est essentiel que le travail de la Cour ait un sens pour les victimes et, à travers elles, pour leurs communautés. Cela pourrait contribuer à susciter un rejet social des atrocités commises, et par conséquent à accomplir le mandat de la Cour, tel que décrit dans le Statut de Rome. S'il n'en est pas ainsi, les enquêtes et les poursuites devant la CPI resteront un exercice étranger.

Le BdP doit garantir que les victimes soient traitées comme des titulaires de droits actifs et n'aient pas le sentiment d'être uniquement une source d'information. Le BdP doit fournir les informations nécessaires aux communautés affectées pour qu'elles puissent comprendre les choix de l'accusation. Il doit également intensifier ses efforts pour que les charges reflètent la gravité et l'étendue des crimes commis sur le terrain. Le fossé d'impunité qui existe entre les crimes commis et les charges retenues par le BdP a de lourdes conséquences sur la légitimité du Bureau. Il s'agit d'un problème qui doit être traité.

Les débats à la Cour et entre les Etats parties ont tendance à se focaliser sur le prétendu retard causé par la participation des victimes. La lenteur dans le traitement des demandes des victimes est souvent présentée comme un exemple de la perte de temps qu'implique la participation des victimes et constitue un argument pour réformer le système. La FIDH rejette ce point de vue qui ne tient pas compte des autres raisons connues qui justifient ces retards, telles que les problèmes liés aux preuves présentées par le Bureau du Procureur ou la défense et les problèmes liés à la divulgation.

Cela ne veut pas dire que le système de demande de participation des victimes ne puisse pas être amélioré. Cependant, toute révision du système de demande et par conséquent du système global de participation des victimes devra être tout particulièrement attentive à ce que la participation ait un sens et respecte la lettre et l'esprit du Statut de Rome. En outre, faciliter cette participation pourrait accélérer les procédures. En réalité, permettre aux victimes de participer systématiquement aux appels pourrait simplifier les procédures, en réduisant le besoin pour les juges de consulter les parties avant d'autoriser la participation des victimes à chaque appel interlocutoire.

La représentation légale des victimes est un élément clé pour le respect, la protection et l'application de leurs droits devant la CPI. Toutefois, l'adoption de politiques et les débats sur la représentation des victimes, particulièrement à l'AEP, dans ses Groupes de travail et au Comité du Budget et des Finances, ont essentiellement été abordés d'un point de vue financier. Les considérations financières ne devraient pas prévaloir sur le respect des droits des victimes devant la CPI. C'est une préoccupation majeure et une cause de déception pour les victimes.

Pour ces dernières, il est essentiel d'entretenir une relation étroite avec leurs avocats et de garantir leur légitimité en tant que représentants des victimes. C'est un élément crucial pour que les victimes s'identifient avec les procédures de la CPI. Une consultation régulière entre le représentant légal et les victimes qu'il/ elle représente est également fondamentale.

Les réparations suscitent de grands espoirs, ce qui accroît le risque de déception. Les modalités et la portée des réparations doivent être comprises. La façon dont elles seront mises en œuvre peut être tout aussi importante que les réparations elles-mêmes.

Recommandations

À la Cour pénale internationale

Les victimes doivent être replacées au cœur des travaux, des politiques et de la communication de la Cour. Tous les organes doivent reconnaître le rôle essentiel des victimes, l'intérêt de leur participation, l'humanité et la valeur ajoutée qu'elles apportent aux procédures de la CPI.

Au Bureau du Procureur

Le Bureau du Procureur doit veiller à ce que les intérêts des victimes, notamment des victimes de crimes sexuels, soient pris en considération lors des échanges entre son personnel et les victimes, dans sa politique, et dans ses politiques de sélection des affaires.

Le BdP doit garantir que les victimes reçoivent une information claire expliquant les raisons de ses décisions dans le choix des charges retenues.

Le BdP doit garder à l'esprit que la sélection des charges a un grand impact sur l'exercice des droits des victimes en vertu du Statut. Le Bureau doit mener de vastes consultations avec les victimes, les intermédiaires et les acteurs locaux pour établir et évaluer ses hypothèses d'enquêtes et la sélection des charges.

Au Greffe

L'évaluation des modalités de demande de participation, de représentation et de participation des victimes doit essentiellement étudier si le système permet aux victimes d'exercer pleinement leur droit à exposer leurs vues et préoccupations, à participer significativement et à s'appropriier les procédures. Les décisions financières et administratives doivent accorder la priorité à l'exercice de ces droits. Le besoin de faire des économies ne doit jamais prévaloir sur ces principes.

Les rapports de la Cour sur l'aide judiciaire ne devraient pas porter uniquement sur les aspects financiers du système mais également indiquer si les fonds octroyés permettent aux victimes d'exercer pleinement leurs droits. L'évaluation de la réforme de l'aide judiciaire doit prendre en considération son impact sur la représentation des victimes, particulièrement la consultation avec les victimes.

Les activités de sensibilisation doivent commencer le plus tôt possible, dans l'idéal pendant la phase d'analyse préliminaire, et doivent fournir des informations claires sur l'ampleur des droits des victimes, notamment, la nature des réparations qui seront apportées par le Fonds au profit des victimes.

Dans l'adoption des politiques institutionnelles relatives aux droits des victimes, les consultations avec les représentants légaux des victimes doivent être une pratique habituelle et ne pas être perçues comme une concession exceptionnelle.

Au pouvoir judiciaire

Les juges doivent chercher à connaître le point de vue des victimes sur les décisions pouvant

affecter les droits que leur reconnaît le Statut, notamment en ce qui concerne les conditions sur le terrain, les problèmes de sécurité et les aspects culturels. Prendre en considération les coutumes locales pour résoudre les conflits au sein des communautés affectées peut s'avérer utile pour aborder la question de l'application des droits des victimes.

Le processus de demande de participation doit protéger le récit des victimes et respecter la lettre et l'esprit du Statut de Rome, qui adopte un système de justice pénale qui allie caractère punitif et restaurateur.

Il est important d'assurer une certaine cohérence dans la jurisprudence relative aux modalités de demande de participation, de participation et de représentation des victimes. Toutefois, la Cour et les juges doivent se montrer prudents dans l'adoption « d'approches collectives » car elles ne sont peut-être pas la meilleure façon d'aborder les droits des victimes dans certains contextes ou dans le cas de certaines formes de criminalité, telles que la violence sexuelle ou basée sur le genre. La participation collective ne doit pas devenir une norme.

Au Fonds au profit des victimes

Le Fonds doit développer sa communication avec les victimes, les intermédiaires et les ONG locales le plus tôt possible. L'information doit être fournie dans une langue que les communautés affectées comprennent. Le site Internet du Fonds doit au moins être disponible en français.

Les activités de sensibilisation et les consultations avec les communautés affectées sont indispensables avant de prendre toute décision sur la mise en œuvre de réparations collectives.

Alors que la mise en œuvre des premières réparations ordonnées par la CPI approche, il est essentiel que le Fonds améliore sa légitimité et celle dont il jouit en RDC. Transparence et diffusion de l'information sont fondamentales. Il faudrait commencer par améliorer la transparence dans le choix des projets d'assistance du Fonds et des situations auxquelles il porte son attention, ainsi que dans les politiques de financement des organisations qui soutiennent la participation des victimes aux procédures de la CPI. Une fois que les décisions d'appel sont rendues, le Fonds devra définir son rôle et sa politique dans l'élaboration des mesures de réparations.

Construire une synergie avec les acteurs locaux pour promouvoir les efforts en matière de réparations à l'échelle nationale est essentiel pour respecter le droit des victimes de crimes internationaux à réparation. Le Fonds doit trouver la façon de partager ses connaissances et ses capacités avec les autorités locales tout en gardant un œil sur le déploiement de mécanismes et de fonds de réparations nationaux et sur la mise en œuvre des réparations à l'échelle nationale conformément aux normes internationales.

A l'Assemblée des États parties

Les États doivent réaffirmer l'importance des droits des victimes dans le cadre du Statut de Rome.

L'Assemblée doit reconnaître l'importance et les avantages de la participation des victimes dans les procédures pour elles-mêmes et leur communauté, mais aussi pour la légitimité et le mandat de la Cour.

Les considérations financières ne doivent pas l'emporter sur les principes. En fait, le respect des droits des victimes doit être la principale raison de tout changement qui pourrait affecter la

participation, la représentation et la réparation accordée aux victimes.

Les États doivent accueillir positivement le projet de directives sur les intermédiaires, le code de conduite et les modèles de contrats pour les intermédiaires.

Les États doivent reconnaître l'importance des activités de sensibilisation pour garantir les droits des victimes et la légitimité de la Cour. Ils doivent apporter les financements nécessaires à ces activités.

Pendant les débats complémentaires, les États devraient traiter la question du fossé d'impunité entre les crimes jugés par la Cour et l'ensemble des crimes commis dans un pays où se déroulent des enquêtes de la CPI. Il est essentiel de soutenir les procédures nationales.

Des débats sur le principe de complémentarité doivent continuer d'accorder la priorité au droit des victimes à la justice, en rappelant aux États leurs obligations – et non leurs choix politiques - à ce sujet en vertu du droit international.

Les États devraient envisager de remanier leurs textes juridiques pour reconnaître de façon explicite les droits des victimes à participer aux procédures d'appel.

Établir les faits

Des missions d'enquête et d'observation judiciaire

Depuis l'envoi d'un observateur judiciaire à un procès jusqu'à l'organisation d'une mission internationale d'enquête, la FIDH développe depuis cinquante ans une pratique rigoureuse et impartiale d'établissement des faits et des responsabilités. Les experts envoyés sur le terrain sont des bénévoles.

La FIDH a mandaté environ 1 500 missions dans une centaine de pays ces 25 dernières années.

Ces actions renforcent les campagnes d'alerte et de plaidoyer de la FIDH.

Soutenir la société civile

Des programmes de formation et d'échanges

En partenariat avec ses organisations membres et dans leur pays, la FIDH organise des séminaires, tables rondes... Ils visent à renforcer la capacité d'action et d'influence des défenseurs des droits de l'Homme et à accroître leur crédibilité auprès des pouvoirs publics locaux.

Mobiliser la communauté des États

Un lobbying permanent auprès des instances intergouvernementales

La FIDH soutient ses organisations membres et ses partenaires locaux dans leurs démarches au sein des organisations intergouvernementales. Elle alerte les instances internationales sur des situations de violations des droits humains et les saisit de cas particuliers. Elle participe à l'élaboration des instruments juridiques internationaux.

Informier et dénoncer

La mobilisation de l'opinion publique

La FIDH alerte et mobilise l'opinion publique. Communiqués et conférences de presse, lettres ouvertes aux autorités, rapports de mission, appels urgents, web, pétitions, campagnes... La FIDH utilise ces moyens de communication essentiels pour faire connaître et combattre les violations des droits humains.

La FIDH
fedère 178 organisations de
défense des droits humains
réparties sur les **5 continents**

FIDH

Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme

17, passage de la Main-d'Or - 75011 Paris - France

CCP Paris: 76 76 Z

Tél: (33-1) 43 55 25 18 / Fax: (33-1) 43 55 18 80

www.fidh.org

Directeur de la publication : Karim Lahidji

Rédacteur en chef : Antoine Bernard

Auteurs : Montserrat Carboni, Delphine Carlens, avec la participation de Karine Bonneau, Katherine Gallagher, Paulina Vega et avec le soutien de Golshid Pourkhosbakht et Rose Fernando

Coordination : Montserrat Carboni

Traduction : Dara Sempere

La FIDH
fédère 178 organisations de
défense des droits humains
réparties sur les **5 continents**



l'esclavage et la traite des esclaves sont interdits sous toutes leurs formes. Article 5 : Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Article 6 : Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique. Article 7 : Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination. Article 8 : Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi. Article 9 : Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ou exilé. Article 10 : Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial,

CE QU'IL FAUT SAVOIR

La FIDH agit pour la protection des victimes de violations des droits de l'Homme, la prévention de ces violations et la poursuite de leurs auteurs.

Une vocation généraliste

La FIDH agit concrètement pour le respect de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme – les droits civils et politiques comme les droits économiques, sociaux et culturels.

Un mouvement universel

Créée en 1922, la FIDH fédère aujourd'hui 178 organisations nationales dans plus de 100 pays. Elle coordonne et soutient leurs actions et leur apporte un relais au niveau international.

Une exigence d'indépendance

La FIDH, à l'instar des ligues qui la composent, est non partisane, non confessionnelle et indépendante de tout gouvernement.

fidh

Retrouvez les informations sur nos 178 ligues sur www.fidh.org