



International Federation
for Human Rights

Fédération Internationale des
Ligues des Droits de l'Homme

Federación Internacional
de Derechos Humanos

Международная Федерация
за права человека

الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان

Observations de la FIDH sur les propositions du projet *ReVision* du Greffier de la CPI en ce qui concerne les victimes

M. Herman van Hebel

Greffier de la Cour pénale internationale

18 novembre 2014

Monsieur le Greffier,

La Fédération Internationale des droits de l'Homme (FIDH) suit avec intérêt les développements liés au processus de *ReVision*. Nous souhaiterions saisir cette occasion pour vous féliciter de cette initiative. Nous sommes convaincus que le renforcement de l'efficacité et de la pérennité du fonctionnement du Greffe, par une révision de ses objectifs, de sa mission et de ses valeurs ainsi que par une réforme structurelle et institutionnelle, représente un effort louable. En tant qu'acteurs extérieurs, nous avons également relevé un certain cloisonnement des activités, une prédominance de la bureaucratie et un manque de communication interne, et convenons que ces problèmes appellent des solutions. Nous souhaiterions exprimer notre soutien à ce processus et souligner notre engagement à y contribuer dans nos domaines d'expertise, afin que votre effort soit couronné de succès.

Nous vous avons rencontré, ainsi que les membres de votre équipe, le 2 septembre et le 15 octobre. Lors de ces réunions, nous avons été informés du projet *ReVision* dans son ensemble ainsi que des propositions envisagées pour les victimes et la défense. Nous avons reçu le document “*Basic Outline of Proposals to Establish Defence and Victims’ Offices*” (*Basic Outline*), le 28 octobre, et avons participé, le 30 octobre, à la réunion du Groupe de Travail de la Haye, lors de laquelle vous avez présenté le projet *ReVision*. Nous vous avons alors fait part de certaines de nos

préoccupations. Les observations figurant dans le présent courrier se fondent sur les informations que nous avons reçues lors de ces réunions ainsi que sur celles figurant dans le *Basic Outline*.

Du fait de notre expérience en matière de soutien à l'accès à la justice des victimes d'atrocités de masse, nous sommes particulièrement intéressés par les propositions de modifications que vous envisagez d'apporter à la structure du Greffe afin de soutenir les victimes requérantes et participant aux procédures. Nous exprimons notre vive déception quant au fait que, malgré les nombreuses demandes formulées par nos collègues membres d'organisations non gouvernementales (ONG) au nom de nos organisations, et malgré les promesses répétées de vos collaborateurs, nous n'ayons reçu que tout récemment le document qui récapitule les propositions concernant les victimes. Pour les questions touchant à la restructuration des services qui aident les victimes à faire valoir leurs droits, nous notons que vous n'avez procédé qu'à quelques consultations avec le personnel du Greffe et notamment avec les sections concernées. Nous relevons également que, pour autant que nous sachions, aucun des membres du Comité de Projet n'a l'expérience directe du travail et de l'interaction quotidiens avec des victimes d'atrocités de masse. Nous regrettons que les acteurs extérieurs, y compris les ONG et les conseils externes qui représentent des victimes dans des affaires dont est actuellement saisie la Cour, n'aient pas été pleinement impliqués dès les premières étapes du processus. Si certains conseils externes ont sans doute été impliqués dans le cadre de consultations individuelles, **il n'y a pas encore eu de processus de consultation ouvert, transparent et structuré**. Nous le regrettons vivement car, comme nous l'expliquons ci-après, la participation des victimes est une question qui, par sa nature même, concerne des personnes qui sont extérieures à la Cour. C'est pourquoi, il est essentiel de pouvoir bénéficier de l'avis de ceux qui soutiennent les victimes, des observateurs extérieurs qui connaissent les réalités auxquelles sont confrontées les victimes dans les pays dont la situation est estimée par la Cour. Nous considérons que la diffusion du *Basic Outline* auprès des ONG et des Etats Parties est un préalable à toute consultation. Toutefois, nous sommes préoccupés par la rapidité avec laquelle se déroule le processus, et le risque de ne pas disposer de temps suffisant pour examiner, avec toute l'attention nécessaire, les préoccupations que soulèvent ces propositions. Nous notons que vous envisagez de présenter dès ce mois-ci des propositions d'amendements au Règlement de la Cour.

Les observations qui suivent visent à contribuer au débat en fournissant de nouveaux éléments de réflexion. Nous sommes convaincus que le projet *ReVision* représente une occasion précieuse de renforcer la possibilité pour les victimes d'accéder à la Cour, et notre contribution vise cet objectif. Nous sommes conscients du fait que la mise en œuvre des propositions de réforme appellera des

ajustements plus détaillés ainsi qu'un peaufinage. L'objectif du présent document est double. Il vise à :

- a) Faire part de nos préoccupations quant aux propositions et plaider dès maintenant en faveur d'ajustements ;
- b) Contribuer à peaufiner les propositions en amont de leur mise en œuvre.

Remarques spécifiques concernant les propositions

Nous notons que les propositions de modifications touchent à plusieurs domaines, dont la fusion des deux structures chargées du soutien aux victimes, à savoir la Section de la Participation des Victimes et des Réparations (SPVR) et le Bureau du Conseil Public pour les Victimes (BCPV). **Dans le présent document, nous insisterons sur ce qui est à notre sens le volet le plus important de cette réforme, à savoir le système de représentation légale des victimes.** Quant aux volets que nous n'aborderons pas ici, nous estimons disposer à l'heure actuelle de trop peu d'informations à leur sujet et jugeons que l'incidence qu'auront ces autres volets sur la capacité des victimes à faire valoir leurs droits dépendra des modalités précises de leur mise en œuvre.

Contrairement à d'autres propositions de réforme, qui peuvent être d'ordre structurel et toucher essentiellement aux modalités d'organisation du Greffe sans nécessairement avoir de répercussion sur les acteurs extérieurs à la Cour, les réformes qu'il est proposé d'apporter au système de représentation légale ont une incidence directe sur les droits fondamentaux des victimes. En vertu du Statut de Rome, les victimes ont droit à participer aux procédures. La représentation légale est le canal par lequel les victimes expriment leurs vues et leurs préoccupations. Une représentation effective des victimes est donc nécessaire pour qu'il y ait une participation effective. Comme nous le verrons par la suite, **l'effectivité de la représentation légale doit être évaluée non seulement du point de vue de la Cour et de la salle d'audience mais également, et c'est là un point incontournable, du point de vue des victimes.** Leur droit à participation ne sera réel que si la représentation légale s'exerce de manière à ce que les victimes soient au centre des initiatives de consultation et aient la possibilité concrète d'être réellement parties prenantes de la procédure, fût-ce par des interventions à distance sans être physiquement présentes. Nous nous inscrivons en faux contre la phrase suivante du *Basic Outline* : "Les propositions n'ont pas d'incidence négative... sur le droit des victimes à participer aux procédures dont est saisie la Cour".¹

¹ Basic Outline, p. 1.

Pour ce qui est de la représentation légale, nous comprenons la réforme comme suit :

- La représentation légale sera "internalisée", au sens où elle sera essentiellement assurée par des conseils membres du personnel de la Cour.
- Des conseils externes originaires du pays dont la situation est estimée par la Cour, ou disposant d'une connaissance suffisante du pays concerné pourraient être recrutés pour chaque affaire. Ces conseils deviendraient membres du personnel ou consultants de la Cour, et auraient pour principale mission d'assurer le contact avec les victimes participant à la procédure. L'aide judiciaire aux victimes sera supprimée.
- Le modèle de représentation proposé se fonde sur la jurisprudence de la Cour.
- L'intervention de conseils externes favoriserait leur formation et renforcement de capacité, dans la mesure où ils travailleraient aux côtés de représentants légaux membres du personnel de la CPI.

Nous souhaitons rappeler d'emblée que la représentation légale des victimes présente des défis qui tiennent à la nature même des crimes (nombre élevé de victimes) et à la distance géographique qui sépare la Cour des pays concernés. A cet égard, nous avons noté que, dans les débats portant sur le système de représentation légale à la CPI, il a souvent été fait état du fait que "les victimes se trouv[ai]ent trop loin". Or les victimes se trouvent là où elles doivent être, à savoir là où les crimes ont été commis : elle résident là où elles ont toujours habité (à l'exception des personnes déplacées et des victimes vivant en exil). Ce ne sont pas les victimes qui sont loin, mais le siège de la Cour. Il est essentiel de procéder à cette inversion de perception. Il faut partir du principe que c'est à la Cour de s'adapter aux victimes et non l'inverse. Pour résumer, la participation des victimes (ainsi que leur représentation légale) doivent être conçues du point de vue de la situation des victimes et non du point de vue de la salle d'audience.

Champ d'application de la révision

Notre première observation porte sur le champ d'application du projet *ReVision* en ce qui concerne les modifications du système de représentation légale. Conformément à l'*Overview of Planned Activities* [Vue d'ensemble des activités prévues] du projet *ReVision*, son champ d'application couvre les points suivants : a) Structure organisationnelle ; b) Délégations, rôles et responsabilités ; c) Stratégies et textes réglementaires ; d) Processus de travail, *workflows* et méthodes de travail ; e) Communication et coordination internes ; f) Indicateurs de performance et de charge de travail ; g) Systèmes opérationnels et institutionnels ; h) Développement du *leadership* et de l'encadrement ; i)

Agents et personnels ; j) Motivation et implication des personnels. Globalement, les domaines structurels et administratifs du Greffe que couvre le projet *ReVision* sont extrêmement pertinents. Le système de représentation légale est point essentiel, qui a une incidence directe sur les droits des victimes en vertu du Statut de Rome : le droit à la représentation légale et l'exercice de leur droit à participation. **La FIDH est préoccupée par le fait que, au terme de ce projet, le Greffier ne sorte du champ d'application du projet *ReVision*, pour empiéter sur des domaines qui ont une incidence directe sur l'implication victimes dans le processus de participation, et leur confiance en celui-ci, ainsi que sur des questions institutionnelles qui relèvent de la compétence des juges.**

Si le Greffe est chargé de l'administration de l'aide judiciaire et si les Bureaux du Conseil Public, dont le BCPV, relèvent de ses compétences, il est essentiel de distinguer entre les compétences purement administratives d'une part et l'interprétation des droits des victimes en vertu du Statut d'autre part. Nous relevons ce qui suit dans le *Basic Outline* :

Au sein du Bureau des victimes, il existera un "vivier" de conseils indépendants auxquels on pourra faire appel à tout moment pour les affecter à des (groupes de) victimes, comme le fait un Service du Défenseur Public. De plus, un conseil "externe" ad hoc pourra être affecté dans chaque affaire, soit à titre de conseil principal, soit à titre de co-représentant, et fera partie intégrante de l'équipe. La préférence serait accordée à un conseil originaire du pays dont la situation est estimée par la Cour, ou ayant une connaissance suffisante du pays concerné (ou du groupe de victimes concerné), afin de venir compléter les capacités internes de la Cour. Ce conseil serait a priori basé sur le terrain afin d'assurer un contact et une communication plus étroits avec les victimes.²

La FIDH est préoccupée par que le fait que la réforme, telle que envisagée, ne prive en fait les victimes de la possibilité d'être représentées par un conseil extérieur indépendant. La présence d'un conseil externe est en effet prévue à titre de simple éventualité, celui-ci venant compléter les capacités internes. A notre avis, il est prioritaire de conserver un conseil externe au titre de conseil principal. Si nous comprenons qu'il revient au Greffe de fixer certaines limites (par le biais notamment de regroupements de victimes et de représentation légale commune),³ étant donné que les victimes n'ont en général pas les moyens de supporter le coût de la représentation légale, nous ne sommes pas pour autant convaincus qu'il convienne de priver les victimes, sous prétexte qu'elles

² Basic Outline, p. 5.

³ Conformément à l'article 90(2) du *Règlement de procédure et de preuve*.

sont indigentes, de la possibilité de bénéficier d'un conseil externe indépendant. Un tel raisonnement justifierait également l'internalisation de la représentation des accusés indigents.

Motifs du changement

D'après les informations qui nous ont été transmises, les mesures proposées en matière de représentation légale des victimes sont motivées par la jurisprudence des Chambres de la Cour. A ce titre, nous tenons à formuler les observations suivantes :

- La jurisprudence fait apparaître une approche variable suivant les affaires. Au fil des affaires, les modèles suivants ont été mis en place :
 - *Affaire Lubanga*: Deux équipes de représentants légaux externes (plusieurs conseils, qui avaient initialement aidé les victimes à remplir les formulaires de participation, répartis en deux équipes) et un petit groupe de victimes ayant la double qualité, représentées par le BCPV.⁴ La représentation directe par le BCPV était une exception, dans la mesure où la Chambre de Première Instance I avait statué que la fonction principale du BCPV devrait être d'apporter une assistance aux représentants légaux plutôt que de représenter les victimes.⁵
 - *Affaire Katanga* : Deux représentants légaux communs, représentant deux groupes de victimes ayant un conflit d'intérêts. Le concept de structure de soutien sur le terrain a été introduit (un assistant juridique).⁶
 - *Affaire Bemba* : Au départ, deux représentants légaux communs, qui représentaient un nombre très élevé de victimes de différentes localités. Suite au décès de l'un des représentants, toutes les victimes ont été représentées par la même représentante légale. Chaque représentant légal disposait de l'aide d'un *case manager* et d'un soutien limité sur le terrain (un assistant juridique).⁷
 - *Affaire Banda* : Un conseiller principal et un conseil associé externes, avec le soutien d'un assistant et d'un *case manager*.⁸
 - *Affaire Ruto & Sang à l'étape préliminaire* : Un représentant légal externe commun par affaire, recruté au terme d'un processus de sélection ouvert, avec le soutien d'un assistant juridique, d'un *case manager* et de 2 à 3 assistants de terrain.⁹

⁴ Comme il est rappelé dans ICC-01/04-01/06-2842, para. 20.

⁵ ICC-01/04-01/06-1211, para. 32. Cf. ICC-01/05-01/08-1005, para. 29.

⁶ ICC-01/04-01/07-1328.

⁷ ICC-01/05-01/08-1005.

⁸ ICC-02/05-03/09-215; ICC-02/05-03/09-337.

⁹ ICC-01/09-01/11-249.

- *Affaire Kenyatta à l'étape préliminaire* : Un représentant légal externe commun par affaire, recruté au terme d'un processus de sélection ouvert, avec le soutien d'un assistant juridique, d'un *case manager* et de 2 à 3 assistants de terrain.¹⁰
 - *Affaire Gbagbo à l'étape préliminaire* : Un conseil principal du BCPV ; un conseil externe basé en Côte d'Ivoire ; et un *case manager*.¹¹
 - *Affaire Ruto & Sang en première instance* : Un conseil principal externe basé sur le terrain, assisté par le BCPV, et 4 assistants de terrain.¹²
 - *Affaire Kenyatta en première instance* : Un conseil principal externe basé sur le terrain, assisté par le BCPV, et 4 assistants de terrain.¹³
 - *Affaire Ntaganda à l'étape préliminaire* : Deux équipes de conseils du BCPV pour représenter deux groupes de victimes ayant des conflits d'intérêt. Chaque conseil bénéficie de l'aide d'un assistant basé sur le terrain.¹⁴
 - *Affaire Blé Goudé à l'étape préliminaire* : Un conseil principal du BCPV ; un membre de l'équipe basé en Côte d'Ivoire ; et un *case manager*.¹⁵
- Le fait que des approches diverses aient été retenues révèle que la conception de la représentation légale des victimes devant la Cour a évolué. Pour autant, il serait prématuré de dire que cette évolution est parvenue à son terme final, étant donné que les systèmes de représentation légale mis en place (y compris dans les affaires les plus récentes) varient d'une affaire à l'autre.
 - Pour ce qui est de la jurisprudence sur laquelle se fondent le projet de modifications (à savoir, l'affaire Gbagbo, l'affaire Ntaganda et l'affaire Blé Goudé), il est à noter que celle-ci n'émane que de deux Chambres (préliminaires). Ces décisions n'ont été prises qu'à l'étape préliminaire de ces affaires. Lorsqu'il a été décidé de désigner le BCPV, la Juge unique a justifié sa décision par " le peu de temps dont nous disposons d'ici la date prévue pour l'audience de confirmation des charges".¹⁶ Dans une autre affaire, elle a indiqué que la décision de désigner un conseil du BCPV était "fondée sur la prise en compte de l'efficacité et des compétences que le BCPV pouvait mettre au service de la représentation des victimes à cette étape de la procédure"¹⁷ [c'est nous qui soulignons]. Il est encore trop tôt pour conclure sur les impacts et avantages que présenterait un tel système.

¹⁰ ICC-01/09-02/11-267.

¹¹ ICC-02/11-01/11-138.

¹² ICC-01/09-01/11-460.

¹³ ICC-01/09-02/11-498.

¹⁴ ICC-01/04-02/06-160; ICC-01/04-02/06-211.

¹⁵ ICC-02/11-02/11-83; ICC-02/11-02/11-111.

¹⁶ ICC-02/11-01/11-138, para. 42.

¹⁷ ICC-02/11-02/11-111, para. 14

A notre sens, **la détermination du système idéal de représentation légale des victimes suppose que l'on réalise une analyse et une évaluation détaillées des divers systèmes mis en place, de leurs avantages et inconvénients.** Aucune évaluation de ce type ne semble avoir été réalisée comme préalable de la réforme envisagée. La représentation des victimes dans les procès pénaux internationaux est un élément nouveau en droit international et nous nous pouvons dire qu'aucun des systèmes mis en place à ce jour n'a été parfait. Il conviendrait donc de procéder à un examen critique, lequel ne saurait se contenter de conclure à l'inefficacité de tel ou tel système. Il conviendrait d'examiner les motifs pour lesquels les différents modèles ont fonctionné, et de quelle manière et, en particulier, d'évaluer les limites auxquelles ces différents modèles ont été confrontés ainsi que la manière dont celles-ci pourraient être surmontées. Par exemple, le *Basic Outline* identifie le problème suivant :

Le fait que puissent être désignés comme représentants légaux communs des victimes le BPCV ou bien des conseils externes (dans le cadre du système d'aide judiciaire de la Cour) s'est parfois traduit par une concurrence et des tensions entre ces deux groupes, ainsi que des avis parfois divergents quant à la manière d'assurer la représentation dans le cadre d'une affaire donnée...¹⁸

Il s'agit de l'un des nombreux facteurs qui ont pu peser sur la qualité et l'efficacité de la représentation légale des victimes dans des affaires déjà traitées. Toutefois, nous notons que des conflits peuvent également survenir du fait que des victimes ayant des intérêts différents peuvent avoir des vues divergentes. Nous proposons donc qu'afin d'optimiser la représentation légale des victimes, le Greffe entreprenne une évaluation exhaustive, ce qui suppose un examen critique des décisions déjà prises par le Greffe en matière de représentation légale, notamment en ce qui concerne le choix des conseils, leur formation (tant la substance que la durée), l'existence et la disponibilité d'un soutien juridique, et les modalités de l'aide judiciaire accordée aux victimes.

Questions structurelles : indépendance et hiérarchie

La **proposition** d'internaliser la représentation légale soulève selon nous des questions de principe fondamentales. Tout d'abord, celle-ci **reviendrait à abandonner le principe selon lequel les victimes ont droit à une assistance juridique indépendante.** Or l'indépendance des conseils est

¹⁸ Basic Outline, p. 3.

un principe fondamental de la profession. C'est la raison pour laquelle, dans certains pays (en France par exemple) les conseils, aux termes de leur code de déontologie, n'ont pas le droit d'être salariés. Nous relevons que le *Basic Outline* indique que :

*Le Chef du Bureau des Victimes ne superviserait pas le conseil appartenant au Bureau et ne serait pas habilité à lui donner des instructions quant à la manière d'assurer la représentation. Le conseil jouirait de l'indépendance dans l'exercice de sa fonction de représentation et serait soumis au Code de Conduite de la profession.*¹⁹

S'il est possible d'organiser les unités de manière à assurer leur indépendance au sein du Greffe, nous jugeons néanmoins qu'un conseil salarié de la Cour pourrait voir sa capacité d'agir en toute indépendance restreinte. Nous estimons que les limitations à l'indépendance ne découlent pas exclusivement ou systématiquement de limites structurelles spécifiques, bien que cela puisse être le cas (notamment si l'unité des conseils doit faire approuver son budget par le Greffe). Ces limitations peuvent également résulter de l'appartenance à une culture institutionnelle donnée, et conceptions qui en découlent. **Nous estimons que les vues des victimes sur la CPI et sur ses procédures, notamment lorsqu'elles sont critiques, ne sauraient être pleinement comprises ni prises en compte en toute indépendance par des personnes qui sont salariées de la Cour.** En outre, nous rappelons qu'il est de la plus haute importance que l'intérêt des victimes soit l'élément principal qui guide toutes les motions et interventions du conseil. **Nous sommes préoccupés par le fait que des conseils membres du personnel de la Cour ne puissent être guidés par d'autres intérêts, induits par certaines politiques de la Cour ou de leur propre unité, ou par l'intérêt (réel ou supposé) de leurs clients dans d'autres affaires, présentes ou à venir.** Nous sommes préoccupés par le fait que ces autres priorités ne détournent l'attention des conseils d'un respect absolu et exclusif des instructions de leurs clients. Cela pourrait aboutir à la fois à des motions qui ne seraient pas nécessairement prises dans l'intérêt des victimes ou qui ne seraient pas prioritaires du point de vue des victimes (par exemple, une manière standardisée d'aborder les affaires que le bureau appliquerait systématiquement), et à l'absence de motion, en ne prenant pas en compte l'intérêt des victimes, en n'introduisant pas de motion particulièrement innovante.

L'expérience prouve que, jusqu'à présent, l'indépendance du conseil lui permet également de prendre de mesures qui pourraient sembler sortir du strict mandat de la représentation légale dans le cadre des procédures mais qui sont néanmoins liées aux affaires dont est saisie la CPI,

¹⁹ Ibid., p. 5.

et ce, dans l'intérêt des victimes. Par exemple, le représentant légal dans l'affaire Kenyatta a adressé au Conseil de Sécurité des Nations unies un courrier portant sur des questions présentant un vif intérêt pour les victimes qu'il représentait (demande de suspension des poursuites dans l'affaire, conformément à l'article 16 du Statut de Rome).²⁰ D'autres représentants légaux ont excipé de leur mandat pour faire valoir les besoins des victimes et préconiser un soutien en leur faveur.²¹ Des mesures de ce type pourraient être perçues par la CPI comme n'étant pas directement liées aux procédures et ne seraient vraisemblablement pas prises par des membres du personnel de la CPI – notamment en ce qu'ils craindraient un conflit, réel ou supposé, avec d'autres parties aux procédures ou institutions. Du point de vue des victimes, néanmoins, un cloisonnement étanche des tâches peut s'avérer néfaste et risque fort de ne pas jouer dans l'intérêt des victimes. Les victimes ont une multitude d'attentes dont la justice n'est qu'un aspect. Elles n'ont pas toujours accès à d'autres interlocuteurs et attendent souvent de leur représentant légal qu'il joue un rôle plus étendu que celui auquel l'appelle expressément sa fonction. Selon nous, il appartient à un représentant légal de trancher, en toute indépendance, quant aux mesures éventuelles à prendre qui sortiraient de son strict mandat de représentation des victimes en salle d'audience. Si nous ne plaidons pas pour que le Greffe encourage expressément ce type d'initiatives, **nous sommes néanmoins convaincus que le Greffe ne devrait pas écarter d'emblée cette possibilité.** Or c'est très précisément le résultat auquel aboutirait l'internalisation de la représentation légale.

Autre problème qui se rattache à l'indépendance : les questions de tutelle et de supervision. Nous notons que le "vivier de juristes" et de conseils indépendants ne serait pas sous la supervision du Chef du Bureau des Victimes. Néanmoins, nous ne disposons pas à l'heure actuelle d'informations suffisantes quant à la manière dont serait organisé le Bureau des Victimes, notamment le service chargé de la représentation des victimes. **Nous sommes préoccupés par la tutelle ainsi que par l'évaluation de performance dont les conseils, qui sont membres de la Cour, feraient l'objet.**

Suppression de l'aide judiciaire aux victimes

Nous notons que l'internalisation de la représentation légale aurait aussi pour conséquence de supprimer l'aide judiciaire aux victimes. Nous reconnaissons que l'aide judiciaire a pu poser certains problèmes dans le passé et que le système d'aide judiciaire a fait et continue de faire l'objet d'un

²⁰ Courrier de Fergal Gaynor, représentant légal des victimes dans l'affaire Kenyatta, aux membres du Conseil de Sécurité des Nations Unies, 3 novembre 2013 ; accessible à : http://www.iccnw.org/documents/Letter_to_UNSC_from_the_Victims_Lawyer_in_the_Kenyatta_case.pdf

²¹ Avocats sans frontières, *Modes of Participation and Legal Representation* (2012), p. 36.

suivi attentif de la part des Etats Parties. Toutefois, nous estimons que la plupart des problèmes rencontrés par les représentants légaux en matière d'aide judiciaire ne tiennent pas à l'existence même du régime d'aide judiciaire, mais plutôt à la manière dont celui-ci est conçu (le système d'aide judiciaire aux victimes, tel qu'il est conçu par la CPI, n'est pas nécessairement adapté à la situation des clients victimes dans la mesure où il s'inspire du système d'aide judiciaire conçu pour la défense) ainsi qu'aux nombreux inconvénients résultant du fait que l'aide judiciaire est gérée par le Greffe (notamment des délais excessifs et des ressources consacrées par les équipes juridiques à l'obtention et à la justification des ressources ; le fait d'être tributaire de règles peu claires ; etc...).

Nous notons que le coût de l'aide judiciaire aux victimes serait incorporé au budget de programme ordinaire de la Cour. N'ayant pas connaissance des ressources qu'il est proposé d'affecter, nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer de manière plus précise sur le montant de ces ressources. Nous relevons dans le *Basic Outline* que l'internalisation de la représentation légale permettrait au Greffe de fournir un service moins coûteux et plus efficace.²² **Néanmoins, aucune étude de coût précise et approfondie des retombées qu'aurait la nouvelle structure ne semble avoir été réalisée.** Par exemple, on part de l'hypothèse que les membres du personnel seraient en mesure de travailler sur plusieurs affaires à la fois, or cela dépendrait des effectifs disponibles au sein du Bureau.

Pour ce qui est de l'internalisation du coût de l'aide judiciaire, nous tenons à formuler les observations suivantes. Tout d'abord, **la suppression de l'aide judiciaire ne permettra plus aux conseils de remettre en cause le montant des ressources affectées à la représentation légale lorsque celles-ci s'avèrent insuffisantes.** Jusqu'à présent, l'existence d'un système d'aide judiciaire, ainsi que la possibilité pour un conseil de questionner les ressources affectées à son équipe, en fonction de sa propre évaluation de ses besoins, permettait au conseil de déposer une requête en révision des décisions en matière d'aide judiciaire. Or, si un Bureau au sein du Greffe pourrait (ou non) avoir plus de poids au sein du Greffe pour plaider en faveur de ressources supplémentaires, la possibilité d'adresser aux juges une requête en révision indépendante serait en revanche exclue d'emblée.

Deuxièmement, **l'internalisation des coûts aurait également pour conséquence la perte d'une certaine souplesse et se traduirait vraisemblablement par une augmentation du montant de la rémunération de chaque conseil.** En effet, si la représentation est internalisée, tous les conseils et

²² Basic Outline, p. 5.

personnels impliqués dans la représentation légale des victimes devront être rémunérés au barème de la CPI. Jusqu'ici, les conseils externes bénéficiaient d'une certaine latitude et pouvaient consacrer l'aide judiciaire à la rémunération d'agents de terrain. Ainsi, et dans la mesure où les salaires de la CPI sont disproportionnées par rapport à certaines économies locales, les conseils avaient la possibilité de diviser leur budget alloué et, sur le montant initialement prévu pour un seul poste, de recruter deux assistants de terrain. De plus, les conseils, en devenant personnels de la CPI auraient droit non seulement à un salaire mais aussi à des avantages complémentaires. En 2012, l'Assemblée des Etats Parties avait réduit le montant de la rémunération versée aux conseils²³, estimant qu'il n'était pas nécessaire de rémunérer, par le biais de l'aide judiciaire, des avantages auxquels il n'avaient pas droit dans la mesure où ils étaient indépendants. L'internalisation de la représentation légale reviendrait à réintégrer ces coûts.

Il ne nous a pas été fourni de précisions quant à la composition du service qui serait chargé de la représentation. **Nous mettons en garde quant au fait que l'internalisation pourrait entraîner la création de postes permanents.** Certes, il pourrait être avancé que l'internalisation de la représentation légale, y compris la création de nouvelles ressources, pourrait présenter l'avantage d'optimiser l'utilisation de ces ressources, dans la mesure où les salariés pourraient travailler sur plusieurs affaires à la fois. Toutefois, nous estimons que cet avantage ne compenserait pas les inconvénients de l'internalisation détaillées ici.

Impressions et réalité : double standards

Selon le modèle proposé dans le projet *ReVision*, les conseils internationaux ("le vivier de conseils") seraient les conseils principaux tandis que les conseils locaux assureraient la communication avec les clients victimes. L'intervention de conseils originaires du pays dont la situation est estimée par la Cour, ou disposant d'une expertise spécifique sur ce pays, est envisagée comme une simple option. Le *Basic Outline* précise :

un conseil "externe" ad hoc pourrait également participer à chaque affaire pour la durée de celle-ci, à titre de conseil principal ou associé, et ferait partie intégrante de l'équipe... Ce conseil serait normalement basé sur le terrain afin d'assurer un contact et une communication plus étroits avec le client [c'est nous qui soulignons].

²³ ICC-ASP/11/2/App.1.

Une telle organisation de la représentation légale fait craindre l'application d'un double standard. Nous sommes convaincus que l'aspect le plus pertinent de la participation des victimes se déroule sur le terrain, en impliquant réellement les victimes au terme des informations et instructions reçues d'elles. Néanmoins, la traduction de leurs vues en arguments juridiques et, surtout, la participation à l'élaboration d'une stratégie judiciaire, constituent l'autre volet de cette activité, sur lequel les conseils, s'ils connaissent bien la situation concernée, peuvent apporter une valeur ajoutée substantielle. **Nous sommes préoccupés par le fait que les conseils locaux ne soient cantonnés à un rôle d'assistants²⁴, sans leur permettre de participer au processus de décision relatif à la stratégie judiciaire ni d'être présents aux audiences devant les Chambres à la Haye.** Leur donner une telle possibilité, de même que les autoriser à plaider, éviterait tout risque de paternalisme à leur égard. **Nous sommes préoccupés par le fait que, donner la priorité aux conseils internationaux et rendre optionnelle l'assistance des conseils externes, ne perpétue une approche dirigiste sur des questions qui impliquent une assistance par des personnes et des organisations des pays concernés, ce qui a été une pratique caractéristique de la CPI pendant des années (au travers du recours aux intermédiaires par exemple).** Appliquer une telle approche dirigiste à la participation des victimes n'aurait pas de sens dans ce domaine qui, par sa nature même, a été conçu avec l'objectif inverse : favoriser une approche participative des victimes. Permettre aux victimes d'être représentées par des conseils indépendants non salariés par la CPI est une garantie de la mise en œuvre de cette approche participative. Cela vaut également pour la participation réelle de conseils extérieurs à l'ensemble des décisions liées aux affaires, y compris aux plaidoiries.

Il a aussi été plaidé en faveur du statut de salarié de la CPI des conseils locaux dans la mesure où celui-ci contribuerait au renforcement de leurs capacités. Ils auraient une connaissance limitée des procédures pénales internationales, et leur participation, à titre d'assistant, à des affaires dont est saisie la CPI leur permettrait d'acquérir de nouvelles compétences dans ce domaine. S'il est vrai que le fait de participer aux procédures dont est saisie la CPI représente une opportunité précieuse pour des conseils locaux, il est tout aussi vrai qu'ils disposent eux-mêmes de maintes expertises dont d'autres personnes à la Cour pourraient tirer profit. S'il y a renforcement de capacités, celui-ci est réciproque, les conseils locaux ont aussi de précieuses connaissances, liées notamment au conflit concerné, au contexte historico-politique, au droit interne, à leur expérience judiciaire au niveau

²⁴ Modalité instaurée par les décisions prises dans les affaires Gbagbo, Blé Goudé et Ntanganda, où des conseils externes ont été impliqués à titre d'assistants du conseil ou de membres de l'équipe. De nos consultations avec le BCPV, il ressort que le Bureau avait pris la décision de nommer un conseil ayant suffisamment d'expérience pour plaider devant la Cour.

national.

Enfin, l'implication des conseils locaux en tant que simples assistants pourrait poser problème, réel ou supposé, quant au degré d'implication des victimes. D'une part, les victimes pourraient sentir se creuser un fossé entre elle et la CPI, si le conseil qu'elles voient et auquel elles se confient n'est pas celui qui plaiderait leur cause devant les juges. D'autre part, un échelon de communication supplémentaire (et superflu) entre le conseil principal et les victimes pourrait résulter du fait que le conseil local joue un rôle de simple intermédiaire chargé de relayer les vues et les préoccupations des victimes.

Impressions et réalité : duplication des tâches

L'internalisation de la représentation légale donnerait l'impression que la CPI applique des standards différents aux victimes et à la défense. Le projet *ReVision* propose que, si la défense est entièrement externalisée, la représentation légale des victimes soit entièrement internalisée (même s'il est précisé qu'il pourra être fait appel à des conseils externes, à titre de consultants ou de salariés, cela reviendrait en pratique à internaliser la fonction et à supprimer les conseils externes indépendants). **Ce projet renforce la perception selon laquelle les victimes sont, et devraient être, proches de l'institution en tant que telle et du Procureur.** Il évacue ainsi le fait que les victimes ne sont pas toujours en phase avec les positions du Procureur et qu'elles peuvent se montrer critiques tant à l'égard de l'institution que du Procureur.

En pratique, l'internalisation de la représentation légale pourrait contribuer à homogénéiser les positions du Procureur et des représentants des victimes. Les détracteurs de la participation des victimes ont objecté que celle-ci peut *de facto* mettre les accusés face à deux procureurs. Si la réforme se réalise, tel pourrait être le cas. La principale proposition du projet *ReVision* en matière de représentation légale – à savoir l'internalisation de l'assistance juridique – se fonde sur l'hypothèse qu'une bonne connaissance de la CPI et de sa jurisprudence est essentielle pour agir en tant que conseil. (Si on suivait cette logique, il conviendrait également d'internaliser la représentation de la défense car il est tout aussi important que le conseil de la défense connaisse la jurisprudence en matière de droit pénal international afin de représenter au mieux les intérêts de l'accusé). **Plus on privilégie la connaissance du droit matériel et procédural au détriment de la connaissance du contexte et de la compréhension des préoccupations des victimes, plus la représentation risque de devenir un exercice juridique coupé des vues réelles des victimes.**

Cela aggrave également le risque de voir déposer un nombre élevé de mémoires sur des questions de procédure ou autres qui n'auraient qu'un rapport lointain avec l'intérêt des victimes. Lorsqu'on perd le contact avec les vues particulières des victimes, la représentation ne peut se fonder que sur "l'intérêt général" de celles-ci (à savoir sur ce qui serait généralement et normalement dans l'intérêt des victimes, à l'aune d'une interprétation abstraite et théorique, et non pas sur ce qui résulterait d'un réel échanges avec les victimes). Sachant que l'intérêt général est déjà représenté par le Procureur, il serait superflu qu'il soit représenté par une seconde entité.

A cet égard, nous relevons également que le *Basic Outline* cite un certains nombre de postes qui serait vraisemblablement basés au siège : juristes, *case managers*, assistants juridiques et personnels administratifs chargés du traitement des données.²⁵ **Le projet toutefois ne précise pas quelle serait la structure spécifique à mettre en place** en soutien à la participation des victimes tout au long de la procédure et à la représentation légale **sur le terrain**. Le *Basic Outline* indique que "le nouveau régime envisagé pour la présence sur le terrain garantira que soit apporté un soutien efficace et efficient aux équipes sur le terrain."²⁶ Si les services sur le terrain peuvent effectivement fournir un soutien général dans des domaines tels que la sécurité, l'informatique et la logistique, la coordination sur le terrain de la participation des victimes suppose en revanche qu'y soient affectés des personnels dédiés. **Il est faux de croire qu'un conseil externe à lui seul assurera le contact avec un nombre élevé de clients**. Les dernières affaires en date en première instance (affaires Ruto & Sang et Kenyatta) font apparaître que le soutien des assistants de terrain joue un rôle essentiel. Les assistants de terrains sont des juristes relativement jeunes qui disposent d'une expérience de terrain. Ils aident le conseil en appelant régulièrement les clients et en organisant des entretiens entre les victimes et leurs représentants légaux. Ces activités supposent tout un travail de mobilisation et une coordination logistique importante. L'absence de soutien de terrain pour ces tâches risque de se traduire par un recours excessif aux intermédiaires. Les assistants de terrain développent une relation de confiance avec les victimes et les communautés de victimes. C'est pourquoi il est essentiel que des personnes soient spécialement recrutées et assignées à cette tâche. **Il serait inefficace de faire effectuer ces tâches à titre *ad hoc* ou par intermittence par des agents des bureaux délocalisés**, vu le degré d'implication et la continuité qu'il est nécessaire d'assurer chez les personnes en interaction directe avec les victimes représentées. Il s'agit là d'un travail intense et à plein temps, et le besoin de confidentialité et de sécurité plaide pour que ne soit pas délégué ce contact avec les victimes à des intermédiaires, ne serait-ce qu'à titre épistolaire (hormis, dans un cadre très circonscrit, pour la diffusion de certaines catégories d'informations non

²⁵ Basic Outline, p. 5.

²⁶ *Ibid.*

confidentielles).

Importance de l'innovation et de la souplesse

Pour résumer, les membres du personnel de la Cour ne pourraient jamais considérer les préoccupations des victimes comme le feraient des acteurs extérieurs à la Cour. Cela tient à leur position institutionnelle et à la perception qu'elle implique, si bien conférer une certaine indépendance à un service interne ne sera juste pas suffisant. **Il est inévitable qu'une personne employée par la Cour ne soit influencée ou voie son interprétation colorée par les pratiques de l'institution et/ou par son expérience d'autres affaires.** Si l'expérience en matière de représentation dans le cadre d'autres affaires est toujours précieuse, cette expérience se doit d'être mise au service des victimes et non l'inverse (ce que favoriserait précisément un système qui privilégierait la connaissance de la CPI et de sa jurisprudence).

A cet égard, il convient de rappeler que la participation des victimes et leur représentation légale sont des éléments nouveaux des procédures pénales internationales, qui ne sont appliqués dans les salles d'audience que depuis environ huit ans. Il s'agit d'un temps très court dans l'histoire du droit international et il y a matière à de nouvelles évolutions. Nous craignons qu'en institutionnalisant la dernière jurisprudence de la Cour en matière de représentation légale, on ne ferme la porte à toute nouvelle interprétation judiciaire de ce en quoi pourrait consister un système idéal de représentation légale des victimes. Nous sommes aussi préoccupés par les possibles conséquences sur la définition de la participation des victimes, dans la mesure où les représentants légaux sont appelés à jouer un rôle essentiel, tant par l'interprétation qu'ils font des dispositions concernant les droits des victimes que par les arguments qu'ils soumettent aux juges pour faire valoir cette interprétation. A ce titre, nous nous inscrivons en faux contre l'idée selon laquelle il faudrait qu'il y ait homogénéité de la représentation légale.²⁷ Sur une question aussi neuve que la participation des victimes, il n'y a évidemment pas d'avis unique quand à la manière dont celle-ci devrait se concrétiser. Au point actuel de l'évolution de ce concept juridique, et dans l'intérêt des parties directement intéressées, à savoir les victimes dont les droits sont en jeu, il est important de favoriser l'élaboration de vues et d'interprétations diverses. **Il serait indubitablement néfaste pour l'évolution des droits des victimes de concentrer la représentation des victimes à la CPI au sein d'un bureau unique.** Il est possible que ce bureau élaboré sa propre interprétation des droits des victimes et ne se ferme à l'innovation. Des stratégies innovantes sont pourtant essentielles pour la diversification de

²⁷ Basic Outline, note 7.

l'interprétation des droits des victimes.

Enfin, un inconvénient de cette institutionnalisation d'une version unique des modalités de représentation légale serait de perdre la souplesse requise pour s'adapter aux caractéristiques et aux attentes des diverses communautés de victimes et aux divers contextes nationaux. Sur certaines des affaires dont est saisie la Cour, les Chambres sont parvenues à des conclusions divergentes quant à la question de savoir si les victimes avaient besoin d'un conseil local ou d'un conseil international, d'un conseil basé à l'étranger ou d'un conseil basé dans le pays concerné, ainsi qu'en ce qui concerne la composition de l'équipe nécessaire pour apporter un soutien idoine à la communication avec les clients. Il est difficile de déterminer quelle serait la marge de souplesse dont on disposerait une fois la représentation internalisée. Il est tout aussi difficile de déterminer si les juges seraient appelés à statuer sur la structure de la représentation légale ou s'il s'agirait de décisions purement administratives. **Mais surtout, il semble que les victimes ne seront pas consultées sur leurs besoins en matière de représentation légale.** Ainsi, le *Basic Outline* ne précise pas de quelle manière le conseil sera désigné ni même si les victimes seront consultées quant à leurs attentes en matière de représentation légale. Les réformes proposées reposent sur l'hypothèse *a priori* selon laquelle l'idéal, pour toutes les victimes, pour toutes les affaires et en toutes circonstances, serait d'avoir pour conseil (principal) un membre du personnel de la CPI, lequel pourrait souvent être originaire d'un pays autre que celui des victimes.

*

Nous vous remercions par avance de prendre en considération nos graves préoccupations quant aux propositions du projet *ReVision* concernant la représentation légale des victimes, et restons à votre disposition pour tout éclaircissement.



Karim Lahidji

Président de la FIDH