
Assemblée des États Parties

Distr.: générale
13 octobre 2009

FRANÇAIS
Original : anglais

Huitième session

La Haye
18-26 novembre 2009

**Rapport du Bureau sur l'aide judiciaire concernant la représentation
légitime des victimes**

Note du Secrétariat

Conformément au paragraphe 16 de la résolution ICC-ASP/7/Res.3 en date du 21 novembre 2008, le Bureau de l'Assemblée des États Parties soumet ci-après à l'examen de l'Assemblée le rapport sur l'aide judiciaire concernant la représentation légitime des victimes. Le rapport tient compte du résultat des consultations non officielles qu'ont eues la Cour et le Groupe de travail de La Haye du Bureau.

Rapport du Bureau sur l'aide judiciaire à la représentation légale des victimes

A. Introduction

1. Le présent rapport est soumis à l'Assemblée conformément au mandat confié à la facilitatrice, Mme Yolande Dwarika (Afrique du Sud), sur la question de l'aide judiciaire concernant la représentation légale des victimes.

2. Il convient de rappeler que, dans sa résolution ICC-ASP/7/Res.3, «Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États Parties», l'Assemblée a, à sa septième session, invité la Cour, compte tenu des observations du Comité du budget et des finances (le «Comité»), à soumettre à l'Assemblée à sa huitième session un rapport actualisé sur les aspects juridiques et financiers de la prise en charge de la représentation juridique des victimes devant la Cour. Elle a également invité la Cour «à engager en temps voulu un dialogue constructif sur cette question avec les États Parties, de sorte que le Comité puisse entreprendre un examen approfondi du problème à ses douzième et treizième sessions».¹

3. À sa onzième session, le Comité a appelé l'attention sur toute une série de questions en rapport avec l'aide judiciaire. À propos de l'aide judiciaire concernant la représentation légale des victimes, il a recommandé que la Cour et l'Assemblée envisagent la possibilité de retenir le principe d'une équipe juridique d'aide aux victimes, affaire par affaire. Il a reconnu que cette question mettait en jeu des principes juridiques de premier plan et d'importantes considérations pratiques. Toutefois, comme il est vraisemblable que l'aide judiciaire en faveur de la participation des victimes constitue un inducteur de coût durable et conséquent pour la Cour, il a fortement recommandé que l'Assemblée procède à des échanges de vue approfondis avec celle-ci au sujet des aspects juridiques et financiers de la participation des victimes aux procédures. Il a manifesté sa volonté d'aider l'Assemblée au sujet des aspects financiers de l'ensemble des questions d'aide judiciaire.²

4. À sa douzième session, le Comité s'est félicité des données communiquées par la facilitatrice et par la Cour. Tout en notant que les échanges de vue au sein du Groupe de travail de La Haye du Bureau (le «Groupe de travail») étaient encore à un stade préliminaire, il a suggéré que le Groupe de travail intègre les incidences financières des différentes options dans son examen. À cet égard, il a également suggéré que le Groupe de travail continue d'envisager la possibilité de faire appel au Bureau du conseil public pour les victimes. De surcroît, il a proposé que les membres du Groupe de travail se demandent si un niveau de traitement correspondant à la classe P-5 était véritablement approprié pour assurer un conseil juridique de qualité en vue de garantir la participation des victimes, compte tenu des différents rôles tenus par les conseils durant la procédure. Il attendait avec impatience le résultat des échanges de vues devant avoir lieu au sein du Groupe de travail et il a encouragé la Cour et celui-ci à définir et analyser plus avant les incidences budgétaires du système. Il a accepté de poursuivre l'examen de cette question à sa treizième session. Il a noté que l'impact budgétaire de l'aide aux victimes commençait seulement à faire sentir tous ses effets. Les procédures n'avaient pas encore atteint la phase finale des réparations, au cours de laquelle les victimes joueraient un rôle majeur. En outre, la jurisprudence de la Cour concernant l'étendue de la protection juridique continuait d'évoluer. Il importait de définir la politique qui serait appliquée à l'avenir en procédant parallèlement à une estimation complète du coût des mesures proposées. La Cour devrait également concevoir des scénarios indiquant l'incidence budgétaire éventuelle de l'ensemble du cycle des procédures jusqu'au stade final des réparations.

¹ *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, septième session, La Haye, 14-22 novembre 2008* (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/7/20), vol. I, troisième partie, résolution ICC-ASP/7/Res.3, paragraphe 16.

² *Ibid.*, vol. II, partie B.2, paragraphe 129.

B. Organisation des travaux

5. Le Groupe de travail a tenu, les 30 mars, 10 juin, 8 juillet et 9 septembre 2009, quatre réunions, au cours desquelles la facilitatrice a dirigé les débats en s'appuyant sur les documents de travail en sa possession, en date des 25 mars et 9 juin 2009.

6. En outre, la facilitatrice a eu, en dehors du Groupe de travail, des échanges de vue avec des fonctionnaires de la Cour, des membres du Comité, des conseils juridiques et des ONG. Elle en a informé le Comité au cours de ses douzième et treizième sessions. Elle a par ailleurs assisté au septième séminaire des conseils, qui s'est tenu les 11 et 12 mai 2009, et un résumé des questions liées à la représentation légale des victimes, qui ont été soulevées durant le séminaire, a été présenté au Groupe de travail. La facilitatrice a également indiqué à celui-ci qu'elle avait participé en qualité d'observatrice à une réunion organisée par la Cour, les 6 et 7 juillet 2009, avec les représentants légaux et les ONG.

7. À la suite des recherches entreprises par la facilitatrice au sujet de l'existence d'analyses judiciaires réalisées par la Présidence concernant la question de la représentation légale des victimes, le Groupe de travail a été informé par la Cour, au cours de la réunion du 10 juin 2009, d'une décision de la Présidence relative à la détermination de l'indigence des victimes, en date du 18 février 2009, en relation avec la situation en République démocratique du Congo.³

8. Lors de la réunion tenue le 8 juillet 2009, le Groupe de travail a entendu les points de vue de la Coalition pour la Cour pénale internationale (CCPI).

C. Approche de la question de l'aide judiciaire concernant la représentation légale des victimes

9. La méthode adoptée par le Groupe de travail pour traiter la question de l'aide judiciaire concernant la représentation légale des victimes a consisté à instaurer un dialogue constructif avec la Cour dans le cadre de la rédaction de son rapport à l'Assemblée en ayant à l'esprit le mandat défini par celle-ci ainsi que les observations détaillées émises par le Comité à ses onzième, douzième et treizième sessions.

10. Pour accomplir le mandat défini par l'Assemblée, la facilitatrice a inclus dans son document de travail, en date du 25 mars 2009, les éléments fondamentaux suivants :

- a) Une analyse des fondements juridiques et du cadre d'orientation relatifs à la prise en charge par la Cour de l'intervention de représentants légaux en faveur des victimes indigentes ainsi qu'un examen approfondi de l'interprétation par celle-ci du cadre juridique existant et du type d'influence qu'il exerce sur la politique de la Cour en matière d'aide judiciaire pour la représentation légale des victimes ;
- b) Un examen des principes régissant l'aide judiciaire concernant la représentation légale des victimes ainsi qu'un examen des considérations et des conséquences d'ordre pratique ;
- c) Une analyse de la structure du système actuel d'aide judiciaire concernant la représentation légale des victimes et la désignation de représentants légaux communs ;

³ ICC-01/04-559, en date du 18 février 2009, Reasons for the Decision of the Presidency.

- d) Un examen des facteurs conditionnant le nombre des équipes représentant les victimes dans une affaire donnée ainsi que des facteurs influant sur le regroupement des victimes ;
- e) Un examen de la participation des victimes à différents stades de la procédure ;
- f) Une analyse des critères de détermination de l'indigence pour les victimes percevant une aide judiciaire ; et
- g) Une analyse des incidences financières et budgétaires du système d'aide judiciaire, étant entendu que l'aide judiciaire est un important inducteur de coût, ainsi qu'un examen des mesures à adopter pour rechercher des gains d'efficacité et des sources d'économies concernant la représentation légale des victimes.

11. Lors de son intervention du 9 juin 2009, la facilitatrice a notamment soulevé les points suivants :

- a) Les recours possibles au Bureau du conseil public pour les victimes ainsi que le cadre juridique sous-jacent.
- b) Un examen des arguments militant en faveur ou s'opposant au recours à des conseils externes et internes ainsi qu'une analyse comparative des incidences budgétaires du recours à des conseils externes et des incidences financières du maintien d'une capacité interne pour garantir une aide aux victimes.
- c) Les critères juridiques justifiant la représentation des victimes au niveau P-5.
- d) Une analyse plus poussée des critères utilisés pour accorder le statut d'indigent aux victimes bénéficiant d'une aide judiciaire.

D. Questions de fond

Fondement juridique

12. Lorsqu'elle s'est penchée sur la question de l'aide judiciaire concernant la représentation légale des victimes, la Cour a noté que, bien que la règle 90 du Règlement de procédure et de preuve⁴ autorise une grande latitude en ce qui concerne le financement de la représentation légale des victimes comparaisant devant la Cour, la prise en charge de celle-ci est également nécessaire pour donner effet au droit des victimes de participer aux procès intentés devant la Cour. Le Groupe de travail était d'avis que le financement de l'aide judiciaire en faveur de la représentation légale des victimes indigentes conditionnait le droit de participation des victimes que garantissait le Statut de Rome et il a reconnu la liberté laissée au Greffier pour gérer la question de la prise en charge de l'aide judiciaire. Il a noté que la nature et la portée de la prise en charge de la représentation légale des victimes continuaient d'être analysées à la lumière de la pratique en constante évolution de la Cour et d'autres facteurs pertinents

⁴ *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, première session, New York, 3-10 septembre 2002* (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/1/3), deuxième partie.A, règle 90.

13. Le Groupe de travail a fait sienne la conclusion contenue dans le rapport de la Cour, aux termes de laquelle, s'il est vrai que les fondements juridiques de la prise en charge de la représentation légale des victimes ne sont pas identiques aux fondements juridiques applicables à la Défense, la représentation légale des victimes comparaisant devant la Cour doit être prise en charge par le mécanisme d'aide judiciaire de la Cour, à défaut de quoi les droits accordés aux victimes dans le Statut ne pourront être exercés de façon effective. Il a en outre repris à son compte l'idée selon laquelle, s'il est vrai que les principes qui sous-tendent le système d'aide judiciaire concernant les victimes soient dans une large mesure identiques aux principes applicables à la Défense, il existe toutefois certaines différences qu'il importe de prendre en considération pour définir et appliquer le système d'aide judiciaire concernant les victimes. Ces différences tiennent au rôle particulier joué par les victimes dans la procédure, à leur nombre plus élevé ainsi qu'à leur éloignement géographique, de même qu'à la nécessité de permettre aux représentants légaux de maintenir avec eux des contacts réguliers.

Conseils internes et conseils externes

14. Lors de sa réunion du 10 juin 2009, le Bureau du conseil public pour les victimes a donné au Groupe de travail des précisions au sujet des deux cas dans lesquels le Bureau fournit une assistance aux victimes, à savoir lorsqu'il dispense des conseils et une assistance juridiques, sur demande, aux conseils externes représentant les victimes et lorsqu'il a été nommément désigné par les Chambres comme représentant légal des victimes. Les membres du Groupe ont échangé des propos sur le rôle, les fonctions et les activités du Bureau.

15. La Cour a fait part de son point de vue sur les mérites comparés des options consistant à faire appel à des conseils internes et à des conseils externes pour assurer la représentation légale des victimes. À propos des incidences financières respectives de ces deux options, le Groupe de travail a prié la Cour de présenter dans son rapport final des tableaux comparant les coûts respectifs de chacune d'elles.

16. Plus généralement, le Groupe de travail a estimé que la Cour devait d'abord faire l'expérience d'un cycle judiciaire complet et que de plus amples renseignements étaient nécessaires pour déterminer les incidences à long terme des deux options, conformément à la suggestion du Comité. Il a également souligné la nécessité de disposer de renseignements détaillés complémentaires, en particulier d'une base commune pour le calcul des différents coûts afin de pouvoir établir une comparaison budgétaire précise entre la solution consistant à avoir recours à des conseils externes et celle consistant à faire appel à des conseils internes.

17. Le Groupe de travail a approuvé la conclusion à laquelle était arrivée la Cour, selon laquelle la relation entre les rôles respectifs des conseils externes représentant les victimes et du Bureau du conseil public pour les victimes et le niveau de ressources correspondant à allouer au Bureau devait être analysée plus avant et qu'elle devait être maintenue à l'étude. De surcroît, il s'est rangé à l'avis de la Cour, selon laquelle des raisons judicieuses de politique générale donnent à penser qu'il y a lieu de consacrer des ressources à l'emploi de conseils externes ayant l'expérience des procédures pénales pour représenter les victimes participant aux procès intentés devant la Cour ou demandant des réparations, dans la mesure où ils ne font pas double emploi avec les conseils internes.

Nombre d'équipes

18. Le Groupe de travail a pris note que la conclusion à laquelle était parvenue la Cour, selon laquelle, en matière d'aide judiciaire aux victimes, le nombre d'équipes juridiques était un inducteur de coût plus important que le nombre des victimes lui-même. Il s'est également félicité de la conclusion à laquelle était arrivée la Cour, selon laquelle, dans toute la mesure possible, les ressources disponibles au titre du dispositif d'aide judiciaire seraient attribuées à

une équipe de représentants légaux par affaire durant la phase préliminaire, sachant qu'il pourrait se révéler nécessaire dans certaines circonstances de disposer de plus d'une équipe, par exemple en cas de conflits d'intérêts.

Classe P-5

19. À sa douzième session, le Comité a suggéré que l'on se demande s'il était opportun de retenir un niveau de traitement correspondant à la classe P-5 pour mettre à la disposition des victimes un conseil juridique compétent, compte tenu des rôles différents joués par les conseils dans la procédure.

20. Les membres du Groupe de travail ont exprimé des points de vue divergents. Tout en reconnaissant l'importance de la participation des victimes à la procédure, certaines délégations ont estimé que le principe de l'égalité des armes avait été établi pour garantir l'égalité de la Défense et de l'accusation en matière de traitement des preuves, mais ont noté qu'il ne s'appliquait pas à propos de la participation des victimes. Il a été noté également que le principe de l'égalité des armes n'était pas une façon de justifier la pratique de la Cour consistant à désigner des conseils de la classe P-5 pour les victimes mais que les conseils extérieurs devaient posséder le niveau d'expérience correspondant à cette classe pour assumer leur rôle. Le Groupe de travail a également noté que les conseils externes étaient habituellement choisis sur la même liste de conseils et qu'on courait le risque d'adresser un signal négatif en rémunérant les conseils des victimes à un niveau inférieur. La position selon laquelle il fallait qu'un conseil représentant un groupe de victimes participe à la procédure sur un pied d'égalité avec la Défense et continue à être rémunéré au niveau P-5, afin de refléter le niveau d'expérience requis et de garantir une représentation légale de qualité aux victimes comparaisant devant la Cour, a bénéficié d'un assentiment général.

Indigence

21. Au sujet de la méthode appliquée pour déterminer le statut d'indigent des victimes, le Groupe de travail a indiqué qu'il n'avait rien à redire en ce qui concerne l'approche définie dans le rapport de la Cour et a approuvé la conclusion selon laquelle, conformément à la pratique en vigueur, la détermination du statut d'indigent des victimes aux fins de définir leur droit de disposer d'une assistance juridique devait s'appuyer sur une évaluation financière préalable prenant en compte les moyens individuels, conscient en outre du fait qu'il convenait d'évaluer les moyens du membre d'un groupe de victimes en fonction de sa capacité à assumer la fraction appropriée du coût de la représentation dudit groupe.

22. Le Groupe de travail a noté que la conclusion de la Cour selon laquelle la question de savoir s'il convenait ou non d'adopter une méthode différente pour déterminer l'indigence, par exemple en fixant un seuil d'avoirs minimum, devait continuer à être étudiée conjointement avec cette même question à propos de la Défense.

Aspects budgétaires et financiers

23. Le Groupe de travail a indiqué qu'il était attentif à la suggestion émise par le Comité, qui proposait d'inclure dans son examen les incidences des différentes options. Il n'ignorait pas que la Cour n'avait pas encore fait l'expérience d'un cycle judiciaire complet, notamment de la phase finale des réparations, durant laquelle les victimes joueraient un rôle prépondérant. Il a débattu de questions qui influeront sur le coût de la représentation légale des victimes et pris note de la conclusion tirée par la Cour, à savoir que le nombre des équipes constituait un inducteur de coût plus important pour l'aide judiciaire que le nombre de victimes lui-même. Concernant la comparaison des coûts respectifs des options consistant à recourir à des conseils internes et à des conseils externes, il se rendait compte que la Cour n'avait pas encore fait l'expérience d'un cycle de procédure complet et que les informations

communiquées par elle ne permettaient pas de comparer de façon précise le coût du Bureau du conseil public pour les victimes et le coût des conseils externes. Il a donc décidé de maintenir cette question à l'étude. Il s'est félicité des observations émises par le Comité, selon lesquelles, «faute de point de référence, comme pour les besoins du calcul, les chiffres reproduits à l'annexe 1 étaient hautement sujets à caution et pouvaient conduire le lecteur non averti à tirer la conclusion, sans justification véritable, que le Bureau du conseil public pour les victimes représentait nécessairement l'alternative la moins dispendieuse»⁵. De surcroît, le Groupe de travail s'est félicité de la recommandation contenue dans le rapport du Comité sur les travaux de sa treizième session tendant à ce que «la Cour procède à une révision de l'annexe et du rapport, dès lors qu'elle aurait défini les paramètres communs servant à la comparaison des deux systèmes et qu'elle fasse rapport au Comité à ce sujet à sa quatorzième session».⁶

E. Conclusion

24. Le Groupe de travail s'est félicité du dialogue constructif qui s'est instauré avec la Cour sur cette question et des efforts que celle-ci a consenti pour évaluer et examiner les aspects financiers et juridiques de l'aide judiciaire en faveur de la représentation légale des victimes.

25. Conscient du fait que la Cour n'a pas encore fait l'expérience d'un cycle judiciaire complet, le Groupe de travail s'est félicité des avancées importantes réalisées au sujet de ces questions, du rapport de la Cour à l'Assemblée ainsi que des conclusions qu'il contient.

26. Le Groupe de travail a pris note de la façon dont la Cour interprète le cadre juridique sous-jacent à la prise en charge de l'aide judiciaire concernant la représentation légale des victimes et il est convenu que, pour les victimes indigentes, celle-ci s'imposait afin de donner effet à leur droit de participer.

27. Le Groupe de travail a encouragé la Cour à rechercher des gains d'efficacité et des sources d'économies dans le système d'aide judiciaire et a préconisé à cet égard la nomination d'une équipe légale par affaire pendant la phase préliminaire dans la mesure du possible et en considérant la possibilité d'éventuels conflits d'intérêts.

28. Le Groupe de travail a noté la conclusion de la Cour selon laquelle le lien entre les rôles respectifs des conseils externes représentant les victimes et du Bureau du conseil public pour les victimes et le niveau de ressources correspondant à allouer à celui-ci appelait un examen plus approfondi et devait être maintenu à l'étude. De surcroît, il a observé que la Cour devait communiquer des renseignements complémentaires sur l'analyse budgétaire relative aux conseils internes et s'est donc félicité des observations émises par le Comité à sa treizième session.

29. En outre, le Groupe de travail a pris note de la conclusion de la Cour selon laquelle la question de savoir s'il fallait ou non adopter une approche différente concernant la détermination de l'indigence, notamment la possibilité de fixer un seuil d'avoirs, devait continuer d'être étudiée conjointement avec la même question concernant l'aide judiciaire accordée à la Défense.

30. Le présent rapport rend compte des points de vue et recommandations du Bureau à l'Assemblée à sa huitième session au sujet de la question du système d'aide judiciaire concernant les victimes.

⁵ Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa treizième session (ICC-ASP/8/15), paragraphe 126.

⁶ Ibid., paragraphe 126.

F. Recommandations

31. Le Groupe de travail recommande l'inclusion dans la résolution intitulée « Renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États Parties » du texte de l'annexe ci-jointe.

Annexe

L'Assemblée des États Parties

Rappelant qu'à sa septième session, l'Assemblée a invité la Cour, compte tenu des observations du Comité du budget et des finances, à soumettre à l'Assemblée, à sa huitième session, un rapport actualisé sur les aspects juridiques et financiers de la prise en charge de la représentation légale des victimes devant la Cour¹ ;

Prenant note des points de vue du Comité du budget et des finances sur la question de l'aide judiciaire concernant la représentation légale des victimes² ;

Se félicite du dialogue constructif qui s'est instauré entre la Cour et les États Parties au sujet de la question de l'aide judiciaire concernant la représentation légale des victimes et *se félicite* du « rapport de la Cour sur l'aide judiciaire : les aspects juridiques et financiers de la prise en charge de la représentation juridique des victimes devant la Cour », soumis par la Cour à l'Assemblée des États Parties ainsi que des conclusions qui en ont été tirées³, *ayant conscience du fait* qu'un cycle judiciaire complet, phase des réparations incluse, restait à accomplir et que la conception de la politique concernant l'assistance judiciaire en faveur de la représentation légale des victimes devant la Cour était en constante évolution ;

Note l'interprétation par la Cour du fondement juridique de la prise en charge de la représentation légale des victimes et *convient* qu'il importe de prendre en charge la représentation légale des victimes indigentes en vue de donner effet à leur droit de participer et *fait siens* les critères actuels de détermination de l'indigence en ce qui concerne les victimes ;

Affirme la position adoptée dans le rapport de la Cour consistant dans la mesure du possible à nommer une équipe juridique par affaire lors de la phase préliminaire ;

Invite la Cour à instaurer un dialogue avec les États Parties sur le recours à des conseils internes et externes et sur la nouvelle analyse des coûts relatifs aux deux options en tenant compte des observations du Comité du budget et des finances à sa treizième session, et *prie* la Cour de soumettre à l'Assemblée à sa neuvième session un rapport actualisé sur la comparaison entre le recours à des conseils internes et à des conseils externes, y compris la nouvelle analyse des coûts.

--- 0 ---

¹ *Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, septième session, La Haye, 14-22 novembre 2008* (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/7/20), vol. I, troisième partie, résolution ICC-ASP/7/Res.3, paragraphe 16.

² Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa treizième session (ICC-ASP/8/15), paragraphe 126.

³ Rapport de la Cour sur l'assistance judiciaire : les aspects juridiques et financiers de la prise en charge de la représentation juridique des victimes devant la Cour (ICC-ASP/8/25).