
Assemblée des États Parties

Distr. : générale
13 octobre 2009

FRANÇAIS
Original : anglais

Huitième session

La Haye

18-26 novembre 2009

Rapport du Bureau sur les visites familiales aux détenus

Note du Secrétariat

Conformément aux paragraphes 17 et 18 de la résolution ICC-ASP/7/Res.3 du 21 novembre 2008, le Bureau de l'Assemblée des États Parties soumet ci-après à l'examen de l'Assemblée son rapport sur les visites familiales aux détenus. Le rapport reflète le résultat des consultations informelles ayant eu lieu au sein du Groupe de travail de La Haye du Bureau.

Rapport du Bureau sur les visites familiales aux détenus

A. Rappel des faits

1. À sa onzième session, le Comité du budget et des finances (le « Comité ») a réitéré une opinion qu'il avait exprimée à sa sixième session, à savoir que l'éventuel financement par la Cour des visites familiales aux détenus indigents était une question de nature politique qui devait être tranchée par l'Assemblée des États Parties. Il a fait référence à l'examen par l'Assemblée à sa septième session des incidences financières importantes et à longue portée de cette question sur le budget de la Cour ainsi que du précédent qui serait créé¹.

2. En prévision de la septième session de l'Assemblée, le Groupe de travail de La Haye a, sous la houlette de la facilitatrice *ad hoc*, Mme Irina Nita (Roumanie), examiné, entre autres, le projet de rapport de la Cour ainsi que le projet de rapport intitulé « Visites familiales aux personnes détenues ». Or, n'ayant pu tenir compte des observations du Comité en raison de la soumission tardive du rapport, plusieurs délégations ont estimé que le délai imparti n'était pas suffisant pour examiner la question en profondeur de manière à pouvoir prendre une décision lors de la septième session de l'Assemblée et qu'il était préférable d'examiner la question plus avant en 2009 conformément aux procédures pertinentes, concernant par exemple la participation du Comité, de sorte qu'une décision puisse être prise à la huitième session de l'Assemblée².

3. À sa septième session, l'Assemblée a noté, en faisant référence aux recommandations du Comité du budget et des finances, que des échanges de vues plus approfondis s'imposaient pour faciliter l'adoption d'une décision d'ordre général sur la question de la prise en charge des familles rendant visite aux personnes maintenues en détention provisoire par la Cour de même que, dans le cas où une telle politique serait adoptée, les conditions particulières de sa mise en œuvre. L'Assemblée a donc 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 et qu'une décision puisse être prise par l'Assemblée à sa huitième session, et a prié le Bureau de rester saisi de la question.

4. Dans la résolution, l'Assemblée a fait référence au rapport du Bureau sur les visites familiales aux détenus et au rapport de la Cour intitulé « Rapport de la Cour sur les visites familiales aux détenus indigents » et a reconnu que les détenus avaient le droit de recevoir des visites et qu'une attention particulière devrait être accordée aux visites des membres des familles, tout en rappelant également que, conformément au droit et aux normes en vigueur, le droit aux visites familiales n'avait pas pour corollaire le droit à ce que le coût de ces visites soit pris en charge par les autorités ayant procédé à la détention³.

5. Dans l'attente d'une décision de portée générale, l'Assemblée a examiné la question des visites familiales dans le cadre de la facilitation concernant le budget de la Cour pour 2009 et elle est convenue, à titre exceptionnel et pour l'année 2009 seulement, d'autoriser la Cour à prendre en charge les visites familiales jusqu'à un montant de 40 500 euros conformément au budget-programme pour 2009 sous certaines réserves⁴.

¹ ICC-ASP/7/15, paragraphes 66 et 67.

² ICC-ASP/7/30, Rapport du Bureau sur les visites familiales aux détenus.

³ *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, partie III, résolution ICC-ASP/7/Res.3, paragraphes 17 et 18.

⁴ a) La prise en charge des visites familiales par la Cour en 2009 ne devra avoir lieu que conformément aux besoins prioritaires des personnes indigentes actuellement en détention ; et

B. Décision de la Présidence de la Cour en date du 10 mars 2009

6. Tandis que le Bureau soumettait la question à l'examen du Groupe de travail de La Haye avec pour objectif l'adoption d'une décision de portée générale avant la huitième session de l'Assemblée, la question était examinée simultanément par la Présidence de la Cour, sur la base d'une demande confidentielle *ex parte* en date du 21 novembre 2008 adressée par M. Ngudjolo Chui, détenu au quartier pénitentiaire depuis 2008. M. Ngudjolo Chui a contesté la décision du Greffier de prendre en charge trois visites familiales de deux personnes ou deux visites familiales de trois personnes en 2009 et il affirme que cette décision revient à lui refuser le droit qui est le sien de recevoir des visites familiales, étant donné qu'il est indigent.

7. La Présidence a, dans sa décision en date du 10 mars 2009⁵ (la « décision »), fait droit à cette demande et estimé que, « malgré l'absence de la reconnaissance [d'un droit général de financer les visites familiales dans les textes de la Cour ou dans les instruments internationaux en matière de droits de l'homme], dans le cas présent, une obligation positive de prendre en charge les visites familiales doit être implicite afin de rendre effectif un droit qui sinon serait sans effet dans la situation particulière du détenu, le Greffier a commis une erreur de droit »⁶. La décision ne peut faire l'objet d'un appel de la part du Greffier puisqu'il s'agit d'une décision faisant suite à l'appel interjeté par M. Ngudjolo.

8. À la lumière de la conclusion susmentionnée, la Présidence a demandé au Greffier de veiller à ce que le financement des visites familiales des personnes détenues indigentes soit prévu dans le budget de la Cour et indiqué que, bien que le financement par le budget puisse être complété, le cas échéant, par un financement provenant d'autres sources, la principale responsabilité de prise en charge revient à la Cour⁷. Nonobstant cette responsabilité, la Présidence a également constaté que l'obligation ne saurait créer un droit au financement illimité des visites familiales mais que l'obligation de financer sera inévitablement limité par les contraintes de la Cour en matière de ressources, dans la mesure où le droit aux visites familiales continue d'être rendu effectif⁸. À cet égard, le Greffier devra appliquer un critère afin d'établir un juste équilibre entre la préservation des ressources et la garantie du maintien des liens familiaux⁹.

C. Débat au sein du Groupe de travail de La Haye

9. La question des visites familiales a été débattue de façon approfondie lors des réunions du Groupe de travail de La Haye tenues les 6 avril, 20 et 27 mai 2009. Le présent rapport doit être considéré à la lumière des comptes rendus plus détaillés de ces réunions et des décisions y afférentes.

b) La décision de prendre en charge les visites familiales en 2009 a été prise à titre exceptionnel et elle ne crée ni ne maintient en aucun cas un *statu quo*, pas plus qu'elle n'établit un précédent juridique à l'égard des états qui ont conclu avec la Cour des accords en matière d'application des sentences ou qui concluront de tels accords ; elle ne crée non plus aucun précédent juridique à l'égard des actuels ou futurs détenus à un niveau national ou international ; la décision de l'Assemblée ne préjuge en aucun cas des résultats futurs des débats sur la question de la prise en charge des visites familiales des détenus indigents (*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, partie II.E.1, paragraphes 15 et 16.

⁵ ICC-RoR-217-02/08, reclassé document public le 24 mars 2009.

⁶ Ibid., paragraphe 37.

⁷ Ibid., paragraphe 41.

⁸ Ibid., paragraphe 42.

⁹ Ibid., paragraphe 51.

10. Lors de sa cinquième réunion, le 6 avril 2009, le Groupe de travail a porté plus particulièrement son attention sur la situation qui prévaut à la suite de la décision de la Présidence et sur les nouvelles conditions qu'elle a pu créer. En plus de la décision, le Groupe était saisi d'un document de travail sur la prise en charge des visites familiales aux détenus indigents, en date du 30 mars 2009, soumis par la facilitatrice ainsi que d'un document non officiel sur les aspects financiers destiné à être examiné dans le cadre du budget à propos des visites familiales aux détenus indigents soumis par le Greffe le 6 avril 2009.

11. Plusieurs délégations ont exprimé de sérieuses réserves concernant le fondement juridique et le statut de la décision, dont elles ont estimé qu'elle était de nature administrative et non pas judiciaire puisqu'elle remettait en cause une décision du Greffier de portée administrative. Les délégations ont rappelé que, lors des débats ayant eu lieu en 2008 sur cette question, le Groupe de travail était déjà convenu qu'il n'existait pas d'obligation juridique de prendre en charge les visites familiales aux détenus indigents. D'autres délégations ont souhaité réserver leur opinion au sujet du fondement juridique de la décision et de ses incidences budgétaires dans l'attente d'éclaircissements au sujet de son statut.

12. Le Groupe de travail a rappelé qu'il importait de poursuivre les échanges de vues sur la question de la prise en charge des visites familiales. En guise de conclusion, la facilitatrice a soumis au Comité du budget et des finances, à sa session d'avril, un document résumant les opinions générales et les inquiétudes du Groupe de travail concernant les incidences financières de la décision, en soulignant que les échanges de vues n'avaient fait que commencer compte tenu de la récente décision de la Présidence et que les aspects juridiques ainsi que d'autres questions seraient examinés à un stade ultérieur.

13. Pour obtenir des éclaircissements de la Cour quant au statut juridique de la décision et à la suite d'une demande présentée par la facilitatrice au nom du Groupe de travail, une note de la Présidence intitulée « Rappels de quelques fonctions judiciaires et juridiques de la Présidence de la Cour ». Dans sa note, la Présidence souligne qu'elle est une cour d'appel procédant à un examen judiciaire des décisions prises par le Greffier sur un certain nombre de sujets, notamment les conditions de détention et les droits des détenus. Ses jugements sont définitifs et non susceptibles d'appel. Ils sont rendus par trois juges indépendants élus par leurs pairs pour assumer les fonctions à la Présidence.

14. À sa septième session, le 20 mai 2009, le Groupe de travail s'est interrogé sur la façon de mener ses futurs travaux. Il était saisi du rapport du Comité sur sa douzième session¹⁰. Le Comité avait demandé au Greffier d'indiquer au Groupe de travail de La Haye si elle rencontrait des difficultés pour remplir ses obligations dans les limites du budget alloué par l'Assemblée pour les visites familiales. Le Comité a en outre recommandé que l'Assemblée ait recours à son pouvoir d'amendement pour modifier la norme 179 du Règlement du Greffe¹¹. Le Groupe de travail a contesté la faisabilité de tels amendements, ce pouvoir étant actuellement conféré au Greffier et à la Présidence.

15. Il a été noté qu'en se chargeant de cette question, l'Assemblée assume les responsabilités qui lui incombent au titre de l'article 112 du Statut de Rome en vertu duquel elle donne des orientations générales pour l'administration de la Cour, y compris aux chefs des organes. Elle assume également une responsabilité en matière de détermination des politiques. Les organes de la Cour doivent tenir compte dans leurs travaux de la conclusion à laquelle est parvenue l'Assemblée à sa septième session. Il a été noté que la décision, qui avait des répercussions de longue portée en matière d'orientations et de budget, ne pouvait pas être contestée sur le plan juridique par le Greffier ou les États Parties. Toutefois, il a

¹⁰ Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa douzième session (ICC-ASP/8/5), paragraphes 94 et 96.

¹¹ Ibid., paragraphe 96.

également été posé comme postulat qu'une décision de nature administrative s'adressant au Greffier et pas aux États ne pouvait imposer à ceux-ci une obligation juridique qui n'était pas reconnue dans un traité.

16. En revanche, il a été indiqué que la décision de la Présidence allait plus loin que les premiers échanges de vues ayant eu lieu au sein de l'Assemblée et qu'elle offrait un champ suffisant pour des débats en son sein sur les visites familiales et leur financement. Il a été rappelé à cet égard qu'un groupe régional avait, en tant que tel, appuyé la prise en charge des visites familiales lors de la septième session. Il a été proposé que le Groupe de travail concentre donc son attention sur les problèmes plus restreints concernant les orientations générales et les questions d'ordre pratique.

17. Des inquiétudes ont été exprimées quant aux répercussions que pouvait avoir la décision en matière de conclusion d'accords d'exécution des peines passés avec la Cour et certains doutes ont été émis quant à la conclusion de la Présidence selon laquelle tous les autres moyens de communication éventuels étaient impossibles à mettre en œuvre. Il a été souligné qu'il existait une différence entre une obligation de prise en charge et une décision de subventionner les coûts des visites familiales, la première étant contraignante par nature et la seconde volontaire et qu'à l'exception du Fonds au profit des victimes, le financement de l'aide humanitaire ne relevait pas du mandat de la Cour. De plus, compte tenu de la décision de la Présidence et de la nécessité pour l'Assemblée de faire face aux réalités pratiques auxquelles la Cour est confrontée concernant les visites familiales, il a été proposé d'envisager le principe de la constitution d'un fonds d'affectation spéciale volontaire pour le financement des visites familiales.

18. Bien que dans l'incapacité de parvenir à un accord au sujet du statut juridique de la décision et de ses effets effectifs ou potentiels sur la décision de principe devant être adoptée par les États, le Groupe de travail a reconnu que le Greffier était confronté à des obligations juridiques antagonistes en raison des décisions de l'Assemblée et de la Présidence. Dans le souci de faire preuve de pragmatisme, il a décidé de privilégier les futures discussions sur les questions d'ordre pratique découlant de la décision de la Présidence dans la mesure où il s'agit d'un défi immédiat pour la Cour. Les questions qui se posent sont notamment l'adoption d'une formule pour déterminer la réalité de l'indigence, le nombre de membres de la famille autorisés à rendre visite au détenu, la fréquence des visites ainsi que le sens à donner au terme « membre de la famille ».

19. En conséquence, la facilitatrice a rédigé un document de travail qui a été distribué le 25 mai et qui contient toute une série de points et de questions spécifiques que le Groupe de travail devrait examiner à sa réunion du 27 mai. Les questions ont été regroupées comme suit :

- a) Risques de création d'un précédent concernant les juridictions nationales ?
- b) Formule de détermination de l'indigence propre aux visites familiales
- c) Définition du nombre de membres de la famille dont les visites sont prises en charge
- d) Fréquence des visites
- e) Autres moyens de communication possibles (vidéoconférence ou lien vidéo internet, par exemple)
- f) Modalités de financement
- g) Forme de la décision de principe

20. Afin d'obtenir le point de vue d'un spécialiste au sujet de la première question (risque de création d'un précédent pour les juridictions nationales), la facilitatrice avait invité le professeur Piet Hein van Kempen, professeur de droit pénal, de procédure pénale et de droit humanitaire à la Faculté de droit de l'Université Radboud (Nimègue), à s'adresser au Groupe de travail à sa huitième réunion, le 27 mai 2009, en tant qu'expert indépendant¹².

21. De surcroît, le Greffier avait été invité par le Groupe de travail à s'exprimer sur sa capacité d'appliquer la décision dans les limites des ressources existantes, compte tenu de la recommandation du Comité du budget et des finances¹³.

22. En réponse à une demande émise le 20 mai 2009 par le Groupe de travail, le Greffier a informé les États que, compte tenu de la décision, elle avait reconsidéré les critères à appliquer pour décider de l'éventuelle prise en charge des visites familiales aux détenus. Cette analyse a notamment porté sur les points suivants :

- a) Réexamen des critères et conditions applicables ;
- b) Examen des incidences budgétaires éventuelles pour 2009 ; et
- c) Proportion déjà utilisée du budget de 40 500 euros alloués à la prise en charge des visites familiales.

23. Le Greffier a expliqué que les critères devaient peut-être à nouveau être reconsidérés au cas où le fonds de 40 500 euros alloué pour les visites familiales serait épuisé en raison de l'augmentation possible des demandes de visites familiales à compter de septembre 2009, mois qui correspond au début des audiences. Elle a ajouté qu'elle-même pourrait en théorie se trouver confrontée à un conflit d'intérêts puisqu'il lui faudrait s'efforcer, d'une part, d'appliquer la décision et, d'autre part, de ne pas excéder le budget alloué aux visites familiales, conformément à la proposition du Comité. Elle a toutefois précisé que la flexibilité prévue par la décision lui avait jusqu'à présent permis de gérer ce conflit d'intérêts potentiel.

24. Le Greffier a confirmé que son rapport sur les aspects financiers des visites familiales indiquait les montants maximum et qu'elle ne prévoyait pas la nécessité de ressources supplémentaires en 2009, sauf si la situation changeait dans les mois à venir. Elle a expliqué en outre qu'en 2010 les circonstances ne devraient plus être les mêmes, de telle sorte qu'il faudrait peut-être reconsidérer le contenu du rapport.

25. Plusieurs délégations ont exprimé la crainte que ce qui apparaissait comme une décision erronée sur le plan juridique et non susceptible d'appel risquait d'avoir des effets d'une telle portée et, de surcroît, qu'une décision administrative ait eu pour objectif de créer une obligation positive sur la base de règles administratives, à savoir le Règlement du Greffe. Celui-ci ne fait toutefois pas partie des textes normatifs engageant juridiquement les États et ne devait pas non plus être considéré comme faisant partie du « droit applicable » au sens de l'article 21 du Statut. Il a été suggéré que l'on considère que les États Parties avaient le devoir d'interpréter la décision et qu'ils pouvaient décider d'en limiter les effets.

26. Il a été noté que, si la décision ne s'appliquait qu'à une seule affaire, l'Assemblée devrait encore adopter une décision sur la politique à suivre. À cet égard, il a été estimé que, puisque la décision était de nature administrative et limitée à une affaire en particulier, elle ne limitait pas les prérogatives de l'Assemblée concernant le choix d'une telle politique. Il a en outre été noté que la dimension financement de la décision avait un caractère extrajudiciaire, les décisions en matière financière ne relevant pas de la compétence des juges.

¹² Les points soulevés par le Professeur van Kempen sont énumérés à l'annexe II du présent rapport.

¹³ Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa douzième session (ICC-ASP/8/5), paragraphe 94.

27. Les délégations, tout en convenant que la décision s'écartait des normes en matière de droits de l'homme, ont noté que la question de l'interprétation de sa portée était désormais posée. Il a été estimé que l'Assemblée devait s'attacher plus particulièrement à déterminer la portée de la décision ainsi que ses effets et ne pas nécessairement continuer à contester la compétence ou le raisonnement de la Cour.

28. Il a été estimé que les critères de prise en charge des visites familiales n'étaient pas aussi détaillés que les critères relatifs à l'aide judiciaire ; en d'autres termes, les dispositions correspondantes du Règlement de Greffe présentaient un degré de détail très différent, ce qui pouvait avoir un impact sur la qualité des décisions administratives de la Présidence. Il a été suggéré qu'un ensemble de règles plus détaillées en matière de visites familiales pourrait aider à mieux envisager et gérer la question au sein de la Cour. Le Greffier a répondu que la Cour pourrait envisager comme autre solution d'élaborer plus avant le Règlement.

29. D'une manière générale, au cours des échanges de vues approfondis ayant eu lieu au sein du Groupe de travail durant l'année 2009, plusieurs délégations ont indiqué que les pays n'étaient pas soumis à une obligation juridique positive de prendre en charge les visites familiales. Bien que certaines délégations aient émis un point de vue différent, de l'avis général, le débat ne devait pas être centré sur l'aspect juridique mais bien sur des considérations, des modalités et des critères financiers pratiques en rapport avec la prise en charge des visites familiales aux détenus indigents. La nécessité de parvenir à un consensus équilibré lors de la prochaine session de l'Assemblée a été soulignée. Par ailleurs, une majorité de délégations ont manifesté leur compréhension face à la position difficile du Greffier compte tenu de la situation créée par la décision de la Présidence en date du 10 mars 2009.

30. L'approbation du rapport de la facilitatrice et des recommandations ci-après a fait l'objet d'un large consensus au sein du Groupe de travail. Toutefois, certaines délégations, à des titres différents il est vrai, ont souhaité officiellement au stade actuel continuer d'exprimer des réserves sur la prise en charge des visites dans le cadre du budget-programme ordinaire de la Cour. Une délégation (Italie) a défendu une position plus stricte, qui exclurait en principe toute prise en charge des visites au moyen de contributions mises en recouvrement, en raison du précédent que cela pourrait créer.

31. Le Groupe de travail a reconnu que les vives inquiétudes exprimées par certains États Parties sur des questions de portée plus large, comme les rôles respectifs de la Cour et de l'Assemblée des États Parties, en particulier celles ayant d'importantes incidences financières, pouvaient bénéficier de nouveaux éclaircissements apportés à l'occasion de discussions ne portant pas sur des questions d'orientation spécifique en lien avec la prise en charge des visites familiales.

D. Recommandations

32. Le Groupe de travail est convenu de soumettre au Bureau les recommandations ci-après, en prévision de l'adoption de la décision de principe qui devrait intervenir à la huitième session de l'Assemblée des États Parties :

- a) Adopter les mesures appropriées pour limiter les répercussions que pourrait avoir toute décision relative à la prise en charge des visites familiales en tant que précédent pour les juridictions nationales dans des affaires autres que celles concernant les personnes détenues par la Cour :
 - i) Le rôle de l'Assemblée en tant qu'organe directeur sur les questions de budget et d'orientation doit être souligné ;

- ii) Le texte dont l'Assemblée est convenue à sa septième session devrait servir de base pour définir sa position sur la question et il conviendrait donc de réaffirmer qu'il n'existe aucune obligation légale de prendre en charge les visites familiales. En conséquence, ni la Cour ni aucune autre autorité n'a une quelconque obligation de les financer, fût-ce dans le cas d'un détenu indigent ;
- iii) Toute aide financière en matière de visites familiales ne devra être envisagée que pour des motifs humanitaires et devra être déterminée en fonction des ressources disponibles et non pas en tant que droit du détenu ;
- iv) La Cour doit définir tout critère concernant ce type d'assistance dans le cadre administratif qui est le sien, comme par exemple le Règlement du Greffe ;
- v) La portée de la décision générale doit être explicitement liée aux personnes détenues par la Cour durant la phase préliminaire ou la phase de première instance uniquement.

- b) Exiger que de stricts critères de détermination de l'indigence en matière de prise en charge des visites familiales soient définis dans le Règlement du Greffe :

Ces critères doivent :

- i) Être transparents ;
 - ii) Comporter des chiffres de référence aussi individualisés que possible ;
 - iii) Tenir compte également des revenus pertinents des membres de la famille ;
 - iv) Inclure une option pour déterminer une indigence partielle à des fins de visites familiales ;
 - v) Traiter des questions d'avoirs dissimulés, d'enquêtes financières au sujet de ces avoirs et de remboursement de l'assistance prise en charge.
- c) Définir les critères déterminant les droits des membres de la famille à bénéficier d'une assistance financière :
 - i) le droit d'un membre de la famille à bénéficier d'une assistance financière doit être défini conformément aux normes et à la jurisprudence en vigueur en matière de droits de l'homme des organismes établis existant dans ce domaine.
 - ii) le droit à une assistance financière n'entraîne pas automatiquement la fourniture d'une telle assistance.
 - d) Aucune périodicité minimale des visites ne doit être fixée :
 - i) Aucune périodicité minimale du nombre des visites prises en charge chaque année ne doit être fixée. Toute demande d'assistance financière doit être appréciée au cas par cas en fonction des critères définis et dans les limites des ressources disponibles. C'est le Greffier qui est le mieux placé pour trouver un juste équilibre, en tenant compte également du délai pendant lequel le détenu a été séparé de sa famille ou de périodes de

détention particulièrement difficiles, tout en veillant à ce que les détenus soient traités sur un pied d'égalité.

- ii) D'une manière générale, si, au terme de la procédure définie, une assistance financière est accordée, le Greffier doit s'efforcer, dans les limites des ressources disponibles, de prolonger les séjours afin de maximiser le ratio entre les frais de voyage et le temps passé avec le détenu. Il doit s'efforcer d'obtenir l'assentiment de l'État hôte à cet égard.
- e) Porter l'attention sur l'ensemble des autres moyens de communication permettant de maintenir des contacts avec la famille :

La Cour doit étudier avec attention tous les autres moyens de communication disponibles tels que le téléphone, les systèmes de vidéoconférence ou les liens vidéo par internet utilisés régulièrement dans d'autres centres de détention internationaux et nationaux ou par les organisations humanitaires telles que le Comité international de la Croix-Rouge, afin d'assurer un contact plus régulier que celui rendu possible par des visites familiales prises en charge en vue d'assurer le maintien des liens avec la famille. La Cour doit faire rapport à l'Assemblée sur les conclusions de cette étude et émettre des recommandations.

- f) Soumettre un modèle de prise en charge prévisible indiquant les répercussions des visites sur les finances générales de la Cour et étudier toutes les options possibles pour le financement de ces visites au moyen de mécanismes parallèles.
 - i) Afin de garantir des pratiques financières prévisibles, toute allocation de fonds à cet effet doit être déterminée en fonction des ressources disponibles ainsi que des besoins estimés. Les fonds alloués doivent être appréciés par rapport à l'ensemble du budget de la Cour, à d'autres priorités concomitantes ainsi qu'aux avantages qu'il est permis d'en attendre. L'allocation de fonds, pour laquelle les États Parties ont toute latitude, est déterminée annuellement par l'Assemblée à l'occasion de l'approbation du budget-programme. Le Greffier doit faire preuve de discernement pour répartir les fonds disponibles aussi efficacement que possible.
 - ii) L'attribution des fonds pour l'année à venir doit tenir compte de l'expérience acquise en la matière les années précédentes. La Cour doit faire régulièrement rapport sur la prise en charge des visites familiales.
 - iii) L'assistance financière accordée pour les visites familiales doit être attribuée, selon la procédure définie conformément aux recommandations ci-dessus dans la ligne budgétaire « Frais généraux de fonctionnement » de la Section de détention du Greffe, chargée de gérer d'autres aspects du bien-être des détenus. Cette pratique ainsi que le rapport de la Cour spécifiant la ventilation des mesures prises par elle garantiront que l'Assemblée soit en mesure d'évaluer toutes les dispositions administratives adoptées pour assurer le bien-être des personnes détenues par la Cour.
 - iv) La Cour doit étudier à titre prioritaire d'autres méthodes de financement que le budget-programme en envisageant, par exemple, sans que cela se limite à cette option, la création d'un fonds d'affectation spéciale volontaire.

33. En conclusion, le Groupe de travail propose que l'Assemblée des États Parties adopte à sa huitième session une résolution spécifique sur la question des visites familiales aux détenus indigents, à des fins de transparence et pour faciliter les renvois. Bien que toutes les délégations n'aient pas pu appuyer à ce stade le système de prise en charge par le budget ordinaire, le Groupe de travail de La Haye estime que l'Assemblée pourrait utiliser utilement le projet de résolution ci-après pour des échanges de vues sur la question. En outre, il propose que les recommandations ci-dessus fassent partie intégrante de la résolution et y soient annexées, si l'Assemblée en convient.

Annexe I

Projet de résolution sur les visites familiales aux détenus indigents

L'Assemblée des États Parties,

Rappelant que, à sa septième session, l'Assemblée avait noté que des échanges de vues plus approfondis étaient nécessaires pour faciliter une décision d'ordre général sur la question de la prise en charge financière des visites familiales aux détenus indigents, y compris – sans que cela soit limitatif – l'examen des répercussions financières importantes et à long terme de cette question¹,

Rappelant en outre que l'Assemblée avait également reconnu que les personnes détenues étaient en droit de recevoir des visites et qu'une attention particulière devait être accordée aux visites des membres des familles², tout en rappelant que, conformément au droit et aux normes en vigueur, le droit aux visites familiales n'a pas pour corollaire le droit à ce que le coût de ces visites soit pris en charge par les autorités ayant procédé à la détention³,

Se félicitant du dialogue instauré entre le Cour et les États Parties sur la question des visites familiales,

Prenant note des points de vue du Comité du budget et des finances sur la question⁴, et du rapport de la Cour sur les visites familiales aux détenus indigents⁵,

Prenant note de la décision de la Présidence en date du 10 mars 2009 sur la « Plainte adressée par M. Mathieu Ngudjolo au titre de la norme 221 (1) du Règlement du Greffe à l'encontre de la décision du Greffier en date du 18 novembre 2008 » relative à la prise en charge des visites familiales à un détenu indigent,

Soulignant le rôle d'orientation générale de l'Assemblée en matière d'administration défini à l'alinéa 2 b) de l'article 112 du Statut de Rome ainsi que de son rôle décisionnaire en ce qui concerne le budget de la Cour défini à l'alinéa 2 d) de l'article 112 du Statut de Rome,

Consciente de l'entière responsabilité du Greffe, qui administre le quartier pénitentiaire et veille à ce que les détenus soient traités avec humanité⁶ au cours de la

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 18, et partie II, E, 1b), qui énonce les réserves suivantes :

- a) La prise en charge par la Cour en 2009 des visites familiales ne doit intervenir que conformément aux besoins prioritaires des détenus indigents actuellement incarcérés ; et
- b) La décision de prendre en charge les visites familiales en 2009 a été prise à titre exceptionnel et ne crée ni ne perpétue un statu quo, n'établit aucun précédent juridique pour les États ayant déjà passé des accords d'exécution des peines avec la Cour ou qui en passeront à l'avenir ; ne crée aucun précédent juridique pour les personnes actuellement détenues ou qui le seront à l'avenir au niveau national ou international ; pas plus que la décision de l'Assemblée ne préjuge de quelque façon que ce soit du résultat des échanges de vues qui auront lieu à propos de la prise en charge des visites familiales aux détenus indigents.

² Ibid., troisième partie, résolution ICC-ASP/7/Res.3, paragraphe 17.

³ Ibid., paragraphes 17 et 18.

⁴ Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa douzième session (ICC-ASP/8/5), paragraphes 86 à 97, et treizième session (ICC-ASP/8/15), paragraphe 127.

⁵ ICC-ASP/7/24.

⁶ Normes 90 et 91 du Règlement de la Cour.

détention durant les différentes phases du procès découlant de la nature spécifique de la Cour ;

1. *Prend note* du rapport du Bureau sur les visites familiales aux détenus indigents et [fait siennes] les recommandations qu'il contient⁷ ;
2. *Réaffirme* que, conformément au droit et aux normes en vigueur, le droit aux visites familiales n'a pas pour corollaire le droit à ce que le coût de ces visites soit pris en charge par les autorités ayant procédé à la détention ou par toute autre autorité ;
3. *Invite* la Cour à continuer de veiller au bien-être des personnes détenues, en accordant une attention particulière au maintien des contacts familiaux. Dans ce contexte et en fonction de la situation particulière de chaque détenu, la Cour devrait étudier avec attention des mesures de remplacement permettant d'assurer le maintien de ces contacts ;
4. *Décide* que, lorsque le détenu est indigent, et bien qu'aucune obligation légale ne lui incombe de prendre en charge les visites familiales, à des fins purement humanitaires et en appliquant des critères précis déterminant :
 - l'indigence totale ou partielle, telle qu'elle est définie dans la procédure établie par la Cour pour définir le statut d'indigent,
 - le lien familial avec le détenu,
 - le traitement des détenus sur un pied d'égalité ;

[la Cour peut en partie ou totalement prendre en charge les visites des familles aux détenus indigents dans les limites d'un montant devant être défini annuellement par l'Assemblée dans le cadre de l'adoption du budget-programme ;]

5. *Souligne* que cette assistance ne s'applique que dans le cas d'une personne indigente détenue par la Cour et en aucune autre circonstance, comme par exemple – ce cas n'étant toutefois pas limitatif – dans le cas d'un détenu remis en liberté à titre temporaire dans un pays tiers, d'une personne condamnée purgeant une peine d'emprisonnement dans le pays hôte dans l'attente de la désignation par la Cour d'un État chargé de l'exécution et jusqu'à sa mise en œuvre ou d'une personne condamnée accomplissant sa peine dans un pays tiers ;
6. *Prie* la Cour de réviser les parties pertinentes du Règlement du Greffe en fonction de la présente résolution et des recommandations qui y sont jointes et *invite* le Greffe à poursuivre le dialogue avec les États Parties ;
7. *Reconnaît* que différents mécanismes pourraient être utilisés avec profit pour la prise en charge des visites familiales et, à titre prioritaire *invite* à cet égard la Cour à étudier notamment la possibilité de créer un fonds d'affectation spéciale volontaire ;
8. *Prie* la Cour de faire rapport à l'Assemblée sur les mesures adoptées en application de la présente résolution et sur leurs incidences financières ;
9. *Prie* le Bureau de rester saisi de la question.

Annexe

[insérer les recommandations]

⁷ Joint à la présente résolution (ICC-ASP/8/42).

Annexe II

Résumé des observations de M. Piet Hein van Kempen, professeur de droit pénal et de procédure pénale ainsi que de droit des droits de l'homme à la Faculté de droit de l'Université Radboud (Nimègue) lors de la huitième réunion du Groupe de travail de La Haye tenue le 27 mai 2009

1. La décision de la Présidence en date du 10 mars était fondée sur la norme 179¹ du Règlement du Greffe qui était similaire à la règle 79² des Règles minima pour le traitement des détenus. Bien que ces dernières n'aient jamais été interprétés comme conférant une obligation à l'autorité ayant procédé à la détention de prendre en charge les visites familiales, la Cour a interprété la norme 179 en ce sens.

2. Bien que les organismes des droits de l'homme aient reconnu que la distance entre le détenu et sa famille ne facilitait pas la vie de famille, ils ont traité cette situation d'une autre façon que la Cour, notamment en exigeant des mesures ayant consisté à prévoir des visites prolongées, à effectuer la détention le plus près possible de la famille, à assurer la détention provisoire dans le pays natal du détenu dans l'attente du procès dans un autre pays et en autorisant des appels téléphoniques et une correspondance supplémentaire financée par l'État chargé de la détention.

3. La décision diffère également du droit international humanitaire en cela qu'elle accorde au Greffier moins de latitude pour décider si ces visites doivent être prises en charge que le droit international humanitaire ne le fait pour les États. La Cour européenne des droits de l'homme applique le juste équilibre qui doit être trouvé entre l'intérêt de la personne et les intérêts des autorités et de la communauté alors que, dans sa décision basée sur les principes en matière de droits de l'homme, la Cour a appliqué un critère plus restrictif et n'a considéré que le budget à la disposition du Greffe. Outre le critère du juste équilibre, la Cour européenne des droits de l'homme accorde également une plus grande marge de manœuvre aux États, autre élément que la décision n'a pas non plus reconnu.

4. La Cour a affirmé que le droit à une vie de famille entraînait une obligation positive de prendre en charge les visites familiales à un détenu indigent en détention provisoire. Ce droit pouvait donc être décrit comme une obligation positive liée aux droits de l'homme pour la Cour. En ce qui concerne le précédent que peut représenter la décision, il avait force obligatoire dans le cas présent et il se limiterait à la Cour en général mais il n'avait pas d'effet contraignant en tant que tel en dehors de la Cour.

5. Il était toutefois possible que la décision finisse par être considéré comme une source de droit international humanitaire et qu'elle acquiert valeur de précédent, la pratique pour les organismes internationaux des droits de l'homme étant de faire référence dans leur jurisprudence aux décisions d'autres organismes similaires en la matière. Dans ce cas, le précédent ainsi créé s'appliquerait au détenu relevant de juridictions aussi bien internationales que nationales. Toutefois, le cadre des droits de l'homme s'appliquerait alors aussi de même que l'exigence d'un juste milieu et d'une plus grande marge de manœuvre pour le Greffier.

¹ Le paragraphe 1 de la norme 179 du Règlement du Greffe dispose que : « Tous les visiteurs, à l'exception des conseils, des représentants diplomatiques ou consulaires, des représentants de l'autorité d'inspection indépendante ou des représentants de la Cour, demandent l'autorisation du Greffier avant de pouvoir rendre visite à une personne détenue. Le Greffier prête une attention particulière aux visites des membres de la famille de la personne détenue, afin que les liens familiaux soient conservés ».

² La règle 79 dispose ce qui suit : « Une attention particulière doit être apportée au maintien et à l'amélioration des relations entre le détenu et sa famille, lorsque celles-ci sont désirables dans l'intérêt des deux parties ».

6. Si un pas supplémentaire était accompli dans cette direction et qu'une obligation positive soit reconnue, il pourrait alors être affirmé que la responsabilité n'incombe pas seulement au Greffier mais également à l'État chargé de l'exécution de la peine ou à l'État chargé du transfert, en particulier si ce dernier est l'État dont le détenu est ressortissant. De surcroît, le droit s'appliquerait non seulement au détenu mais également à chacun des membres de sa famille. Dans le cas où il s'agit d'une grande famille où chaque membre ne pourrait pas rendre visite au détenu, les droits des membres de la famille dans l'impossibilité de rendre visite à celui-ci seraient enfreints.

7. En ce qui concerne la question de savoir si, du point de vue du droit international humanitaire, la prise en charge des visites familiales par le budget de la Cour pourrait être considéré comme créant un précédent en matière d'obligation positive pour les juridictions nationales, si l'on reconnaît qu'il existe une obligation positive de prise en charge, il pourrait être possible de considérer d'ores et déjà le financement actuel comme un précédent. Il s'agit d'une décision de l'Assemblée ayant fait l'objet d'une provision dans le budget qui pourrait être considéré à terme comme un important fait nouveau en droit humanitaire. M. Van Kempen a noté en outre que l'approbation d'un budget pour les visites familiales à la huitième session de l'Assemblée pourrait être interprété comme une approbation par celle-ci de la décision et de l'obligation positive ainsi créée. La Cour faisant autorité, cette décision pourrait donner des idées à d'autres tribunaux, quels que soient les mérites de son *obiter dicta*.

8. En ce qui concerne la question de l'existence d'une norme internationale qui pourrait aider à définir des points de référence pour préciser la notion de « famille nucléaire », le droit à la vie de famille est sous-entendu de manière générale dans la jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. La relation fondamentale est la relation homme/femme ainsi que parent/enfant mais elle peut aussi inclure les membres de la fratrie et les grands-parents. M. van Kempen a noté qu'en cas de mariage multiple, elle correspondrait à la définition de vie de famille mais pas nécessairement à celle de « famille nucléaire », et qu'elle dépendrait des conditions propres à chaque cas.

9. Pour trouver une solution à une situation apparemment difficile compte tenu de la capacité potentielle de la décision de créer un précédent, l'Assemblée pourrait envisager les scénarios suivants :

- a) Question de la compétence de la Cour en ce qui concerne l'adoption de la décision et, partant, son rejet ;
- b) Défendre le point de vue selon lequel le droit à des visites familiales prises en charge ne constitue pas une norme des droits de l'homme, bien qu'il puisse s'agir d'une règle ordinaire de la Cour ; ou
- c) Défendre le point de vue selon lequel, même s'il s'agissait d'une norme des droits de l'homme, le cadre des droits de l'homme s'appliquerait ; en d'autres termes, un juste équilibre devrait être établi et une plus grande marge d'appréciation attribuée.

En ce qui concerne le scénario b), il pourrait être affirmé que, puisque la Cour a fondé sa décision sur la norme 179 du Règlement du Greffe exclusivement, et non pas sur une norme des droits de l'homme établie, la décision constitue une pratique de la Cour de sorte que la probabilité que les organismes des droits de l'homme puissent la considérer comme créant un précédent serait réduite d'autant.

En ce qui concerne le scénario c), le point de vue ci-après pourrait être défendu, la Cour n'ayant pas strictement adhéré au droit international humanitaire, les États Parties pourraient décider de persévérer dans cette direction et d'appliquer le principe de juste équilibre tout en veillant à assurer une plus grande marge d'appréciation. Une telle option permettrait d'imposer certaines limites aux effets de la décision.