
Assemblée des États Parties

Distr.: Générale
6 novembre 2008

Français
Original : anglais

Septième session

La Haye

14-22 novembre 2008

Rapport du Bureau sur les visites familiales aux détenus

Note du Secrétariat

Conformément au paragraphe 14 de la résolution ICC-ASP/6/Res.2 en date du 14 décembre 2007, le Bureau soumet ci-après un rapport sur la question des visites familiales. Ce rapport reflète l'issue des consultations informelles qu'ont eues le Groupe de La Haye du Bureau et la Cour.

Rapport du Bureau sur les visites familiales aux détenus

1. Comme suite à la recommandation formulée par le Comité du budget et des finances (ci-après dénommé le "Comité") dans son rapport sur les travaux de sa neuvième session,¹ l'Assemblée des États Parties (ci-après dénommée l'"Assemblée") a décidé à sa sixième session d'inviter "la Cour, sur la base des observations du Comité du budget et des finances, à présenter à l'Assemblée à sa prochaine session, après avoir consulté les organisations intéressées, y compris le Comité international de la Croix-Rouge et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, un rapport actualisé sur les visites familiales, de manière à évaluer notamment les questions juridiques et les mesures à prendre en matière de visites familiales ainsi que la portée au regard des droits de l'homme et les incidences financières de telles visites".²

2. À sa sixième réunion, tenue le 18 juin 2008, le Groupe de travail de La Haye (ci-après dénommé le "Groupe de travail") s'est entendu sur une liste non exhaustive de questions à prendre en considération dans le contexte de l'examen de la question du financement au titre du budget de la Cour des visites familiales aux détenus:

- a) Normes juridiques pertinentes applicables et pratique suivie aux échelons international, régional et national, en particulier pratique suivie par les autres tribunaux pénaux internationaux;
- b) Portée du droit à des visites familiales;
- c) Incidences possibles pour l'exécution des peines;
- d) Pertinence du caractère *sui generis* de la Cour pénale internationale et spécificité de la situation des détenus se trouvant sous la garde de la Cour;
- e) Pertinence et méthode de calcul de l'indigence;
- f) Critères concrets pouvant être envisagés en ce qui concerne la définition des "membres de la famille", la fréquence des visites, la marge d'appréciation de la Cour, etc.; et
- g) Incidences financières à court et à long terme.

3. Dans le cadre du processus de consultation mené par la Cour en vue d'établir son rapport sur la question des visites familiales, la Cour a, les 8 et 9 juillet 2008, organisé un séminaire auquel ont participé un certain nombre d'organisations intéressées,³ les États Parties étant représentés par la Coordonnatrice du Groupe de travail de La Haye, S.E. Mme Kirsten Biering (Danemark), ainsi que le facilitateur ad hoc pour la question des visites familiales. Le 11 juillet 2008, le facilitateur a organisé une réunion officieuse, avec la participation d'un représentant de la Cour, pour informer les représentants des États Parties des résultats du séminaire.

4. Le 29 novembre 2008, le facilitateur a soumis un rapport informel au Comité, pour information, afin de faciliter la préparation des travaux de sa onzième session.

¹ Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, sixième session, New York, 30 novembre – 14 décembre 2007 (publication de la Cour pénale internationale, ICC-ASP/6/20), vol. II, partie B.2.II.C.2 (j), par. 67.

² Ibid., vol. II, partie III, résolution ICC-ASP/6/Res.2, par. 14.

³ Comité international de la Croix-Rouge, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Commissariat aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Tribunal pénal international pour le Rwanda, Tribunal spécial pour la Sierra Leone, Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Coalition pour la Cour pénale internationale, Association internationale du Barreau, Prison Reform International, Barreau pénal international, Prison Watch, Croix-Rouge néerlandaise, experts indépendants.

5. Le 19 septembre 2008, l'avant-projet de rapport de la Cour sur la question des visites familiales a été communiqué au Groupe de travail. À la suite de consultations avec celui-ci, la Cour a distribué une version modifiée de son rapport le 16 octobre 2008. La version finale du rapport, reflétant d'autres amendements fondés sur les observations formulées par certains États, a été distribuée le 31 octobre 2008.

6. À ses onzième et dix-septième réunions, tenues les 24 septembre et 22 octobre 2008, le Groupe de travail a discuté du projet de rapport de la Cour et de la version révisée de ce projet de rapport, intitulé "Visites familiales aux détenus" et a pris note des observations et suggestions figurant dans le rapport du Comité sur les travaux de sa onzième session.⁴

7. La question des visites familiales était également à l'ordre du jour des quinzième et dix-huitième réunions du Groupe de travail, tenues les 16 octobre et 3 novembre 2008 respectivement.

8. Le Groupe de travail a toujours souligné l'importance que revêtait la présentation ponctuelle des documents de la Cour si l'on voulait que les États Parties puissent prendre des décisions informées. Le Comité a, à cet égard, insisté de manière répétée sur le fait que la Cour devait s'acquitter de l'obligation qui lui incombait en vertu du Règlement financier et des Règles de gestion financière⁵ de soumettre tous les documents ayant des incidences financières bien avant la réunion du Comité. Le Groupe a donc jugé vivement préoccupant que le rapport n'ait pas été disponible avant la réunion du Comité, en septembre.

9. Quelques délégations ont été d'avis que l'approche initialement suivie par la Cour pour établir son rapport n'avait pas été suffisamment objective. Le Groupe s'est néanmoins félicité de ce que la Cour se soit par la suite montrée disposée à tenir compte des vues exprimées par les États après la distribution de son avant-projet de rapport, modifié par la suite.

10. S'agissant de la question de fond concernant la possibilité pour la Cour d'adopter une politique visant à faciliter les visites familiales aux détenus en les finançant au titre du budget ordinaire, les principales vues qui ont été exprimées ont été les suivantes:

- a) La pratique actuellement suivie par la Cour consistant à financer les visites familiales sans avoir préalablement consulté les États Parties était particulièrement préoccupante;
- b) Selon le droit international et le droit international relatif aux droits de l'homme existants (qu'il s'agisse du droit conventionnel, du droit international coutumier ou des principes généraux du droit), la portée du droit à des visites familiales ne comporte pas d'obligation positive pour l'autorité ayant procédé à la détention de financer de telles visites;
- c) La législation en vigueur et la jurisprudence n'ont jamais abordé la question d'un droit à une assistance financière aux fins de visites familiales. La Cour européenne des droits de l'homme, par exemple, a produit une abondante jurisprudence concernant la portée des droits des détenus de recevoir des visites et est parvenue à la conclusion que ce droit suppose que la délivrance de visas et

⁴ Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa onzième session (ICC-ASP/7/15 et Add.1, par. 66 à 69).

⁵ Le Comité est chargé "de l'examen technique de toute proposition présentée à l'Assemblée qui aurait des incidences financières ou budgétaires ou de toute autre question de caractère administratif que peut lui confier l'Assemblée des États Parties. En particulier, il examine le projet de budget-programme de la Cour ... et soumet à l'Assemblée les recommandations pertinentes ...". (Voir *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 des Nations Unies, numéro de vente: F.03.V.2 et rectificatif), partie IV, résolution ICC-ASP/1/Res.4, par. 3).

une détention à proximité du lieu de résidence des membres de la famille doivent être facilitées lorsque cela est justifié par différentes considérations (disponibilité, sécurité, distance, etc.), mais elle n'a jamais dit qu'une assistance financière doive être fournie pour ces visites;

- d) La pratique suivie à cet égard par les autres tribunaux pénaux internationaux est extrêmement limitée. Le Groupe de travail a pris note de la pratique suivie par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, qui verse à cette fin une allocation mensuelle de 100 dollars par famille, mais seulement pour les détenus gardés à vue dans le pays même. Il a été souligné que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) n'ont pas de pratique analogue. Le TPIY a certes envisagé cette possibilité en 2006 mais il est parvenu à la conclusion qu'il n'existait en droit aucune règle qui lui imposerait de fournir une assistance financière pour les visites familiales;
- e) Pour ce qui est de la pratique suivie au plan national, il a été pris note du fait que certains États avaient mis en place des programmes d'assistance afin de financer les visites de membres de la famille aux personnes gardées à vue dans des établissements pénitentiaires se trouvant dans leur pays de résidence et que ces programmes avaient été mis en œuvre par le biais du système de sécurité sociale;⁶
- f) Le débat sur cette question, qui ne porte en tout état de cause que sur le cas des détenus pendant la phase préliminaire et la phase du procès dans le contexte limité de la Cour et sur le fait que celle-ci a effectivement financé plusieurs visites familiales, ne peut être considéré comme créant un nouveau droit ou comme élargissant les droits existants. En particulier, il ne saurait constituer un précédent au plan national ou au plan international et ne saurait être interprété comme ayant des conséquences quelconques dans des domaines intéressant la Cour comme:
 - i) l'exécution des peines;
 - ii) le cas particulier des personnes condamnées qui purgent leur peine dans un établissement pénitentiaire de l'État hôte en attendant que soit désigné l'État où la peine doit être exécutée conformément au paragraphe 4 de l'article 103 du Statut de Rome;⁷ ou
 - iii) le cas des détenus en liberté provisoire dans un pays tiers;
- g) D'autres moyens de financer le coût des visites familiales devraient être examinés plus avant, par exemple la possibilité de mobiliser des contributions volontaires des États Parties et d'autres donateurs pour faciliter les visites familiales, grâce à l'établissement d'un fonds d'affectation spéciale;
- h) Plusieurs délégations ont été d'avis que la possibilité d'adopter une décision de principe selon laquelle les visites familiales seraient financées par la Cour sur la base de considérations humanitaires et/ou pratiques méritait d'être analysée plus approfondie. Quelques délégations ont noté que l'assistance humanitaire, en tant

⁶ Espagne et Royaume-Uni. Sur la majeure partie du territoire britannique, aussi bien les personnes en détention provisoire que les détenus condamnés ont le droit de recevoir des visites familiales payées par le système de sécurité sociale. Seules les familles répondant à certains critères de revenu (c'est-à-dire celles qui touchent des allocations ou sont officiellement considérées comme économiquement faibles) peuvent prétendre à une assistance financière. Les personnes détenues par les services de l'immigration ne peuvent bénéficier de ce système.

⁷ Aux termes du paragraphe 4 de l'article 103 du Statut de Rome, les coûts afférents à l'exécution de la peine sur le territoire de l'État hôte sont pris en charge par la Cour.

que telle, ne relevait pas du mandat de la Cour mais plutôt d'autres organisations internationales ou non gouvernementales;⁸

- i) Plusieurs délégations ont avancé d'autres arguments militant en faveur du financement des visites familiales, dont la réputation de la Cour, son caractère *sui generis*, ses pratiques novatrices et son aspiration à établir des pratiques optimales ainsi que le contexte dans lequel opère actuellement la Cour et la situation des détenus qui se trouvent sous sa garde. D'autres délégations ont noté que, pour déterminer si le caractère *sui generis* de la Cour était pertinent dans le contexte de la discussion en cours, il faudrait tout d'abord procéder à une analyse détaillée de la question, et elles ont été d'avis que ce caractère *sui generis* devrait se rapporter aux éléments directement liés au financement des visites familiales pour qu'il puisse être considéré comme un argument convaincant;
- j) Un certain nombre de délégations ont considéré que le temps manquait pour discuter des questions qui se posaient d'une manière assez approfondie pour qu'une décision puisse être prise à la septième session de l'Assemblée. Ces délégations ont été d'avis que l'examen de la question devrait être poursuivi en 2009 et conformément aux procédures pertinentes, c'est-à-dire avec la participation du Comité, pour qu'une décision soit adoptée à la huitième session de l'Assemblée. Parmi les questions appelant un examen plus détaillé, l'on pouvait citer:
 - i) l'opportunité de financer les visites familiales au titre du budget ordinaire et les autres arrangements pouvant être envisagés (par exemple, contributions volontaires);
 - ii) la méthode de calcul de l'indigence du détenu et des membres de sa famille;
 - iii) la définition des membres de la famille pouvant bénéficier d'une telle assistance (proches parents);
 - iv) le mécanisme de nature à garantir un minimum de frais, le cas échéant, et notamment un examen de solutions autres que les visites familiales permettant de resserrer les contacts entre membres de la famille;
 - v) les autres critères spécifiques à prendre en considération pour l'adoption d'une décision de principe touchant le financement des visites familiales.

11. S'agissant des incidences budgétaires pour 2009, quelques délégations ont été d'avis que le montant de 40 500 euros proposé par la Cour pourrait être maintenu provisoirement au projet de budget de 2009 en attendant qu'une décision de principe soit adoptée, mais d'autres ont considéré qu'en l'absence d'une telle décision, il faudrait adopter les recommandations du Comité,⁹ en les considérant dans leur ensemble, de sorte qu'aucun coût ne soit imputé au budget de 2009 et que la Cour recherche plutôt d'autres sources de financement (contributions volontaires) pour couvrir les coûts de telles visites sans dépasser la limite de 40 500 euros.

12. Quelques délégations ont souligné à ce propos que, quel que soit son libellé, maintenir en 2009 la décision adoptée par l'Assemblée à sa sixième session en vue de

⁸ Par exemple, le Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, le Bureau de coordination des affaires humanitaires de l'Organisation des Nations Unies, le Haut-Commissariat pour les réfugiés et le Comité international de la Croix-Rouge. Quelques délégations ont été d'avis que l'établissement du Fonds au profit des victimes pourrait être considéré comme un solide précédent dans la mesure où certaines de ses activités ne concernaient pas directement le mandat judiciaire de la Cour mais étaient menées sur la base de considérations humanitaires.

⁹ Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa onzième session (ICC-ASP/7/15 et Add.1, par. 68).

permettre que les visites familiales soient, à titre exceptionnel, financées au titre du budget ordinaire aurait pour effet de renforcer les perspectives de décision positive de l'Assemblée sur ce point, ou pourrait être invoqué pour affirmer qu'il existe un précédent et, peut-être, créer une discrimination entre détenus. D'autres délégations, en revanche, ont douté qu'il soit possible de créer un fonds de contributions volontaires à cette fin.

13. Le Groupe de travail a recommandé que l'examen des incidences financières de cette question pour 2009 se poursuive lors de la discussion du budget.

14. S'agissant de la question de fond concernant l'adoption d'une décision de principe, le Groupe de travail suggère que le texte figurant dans l'annexe au présent rapport soit incorporé à la résolution générale.

Annexe

Texte qu'il est proposé d'insérer dans la résolution générale

"L'Assemblée des États Parties,

...

Rappelant les recommandations du Comité du budget et des finances,¹ *ayant à l'esprit* la présentation ultérieure du rapport de la Cour intitulé "Rapport de la Cour sur les visites familiales aux détenus indigents",² *reconnaissant* que les détenus ont le droit de recevoir des visites et qu'une attention particulière doit être accordée aux visites des membres de la famille, mais *rappelant* aussi qu'en vertu du droit et des normes en vigueur,³ le droit à des visites familiales n'a pas pour corollaire, juridiquement, un droit à ce que le coût de ces visites soit pris en charge par l'autorité ayant procédé à la détention,

Note que la question de la fourniture d'une assistance financière pour l'organisation de visites familiales aux personnes en détention provisoire sur l'ordre de la Cour doit être examinée plus avant pour qu'une décision de principe puisse être adoptée à ce sujet ainsi que, si une telle politique est adoptée, à propos des conditions dans lesquelles elle devra être appliquée, *invite* la Cour à entamer un dialogue constructif avec les États Parties à ce sujet au moment opportun pour que la question puisse être examinée comme il convient par le Comité du budget et des finances à sa treizième session et pour qu'une décision puisse être prise à la huitième session de l'Assemblée, et *prie* le Bureau de demeurer saisi de la question."

- - - 0 - - -

¹ Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa onzième session (ICC-ASP/7/15 et Add.1, par. 66-69).

² ICC-ASP/7/24.

³ Comme, l'Ensemble de règles minimales des Nations Unies pour le traitement des détenus (approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977); l'Ensemble des principes des Nations Unies pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/173 du 9 décembre 1988; et, au plan régional, la recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres concernant le règlement pénitentiaire européen adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 janvier 2006; et les Normes de détention adoptées par le Comité pour la prévention de la torture (CPT/Inf/E(2002)1-Rev.2006).