



## Assemblée des États Parties

Distr. : générale  
22 novembre 2011

FRANÇAIS  
Original : anglais

### Dixième session

New York, 12-21 décembre 2011

## Rapport du Bureau sur les victimes et les communautés affectées et le Fonds au profit des victimes

### Note du Secrétariat

Conformément au paragraphe 49 de la résolution ICC-ASP/9/Res.3, en date du 10 décembre 2010, le Bureau de l'Assemblée des États Parties soumet ci-après, aux fins de son examen par l'Assemblée, le rapport sur les victimes et communautés affectées et le Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes. Le présent rapport rend compte du résultat des consultations informelles qu'a tenues le Groupe de travail de La Haye du Bureau avec la Cour.

### I. Historique et mandat du facilitateur

1. La Conférence de révision a adopté, sur le point de l'ordre du jour « Bilan de la justice pénale internationale », la résolution intitulée « L'impact du système du Statut de Rome sur les victimes et les communautés affectées »<sup>1</sup> qui, entre autres dispositions, reconnaît que « les droits des victimes à un accès égal et effectif à la justice, à bénéficier d'une protection et d'un soutien, à obtenir sans tarder réparation adéquate du préjudice subi et à avoir accès aux informations pertinentes concernant les mécanismes de recours disponibles en cas de violation, constituent des éléments essentiels de la justice ». La résolution souligne également l'importance des activités d'information et de sensibilisation pour les victimes et les communautés affectées, de façon à donner effet au mandat unique de la Cour pénale internationale (ci-après « la Cour ») envers les victimes. Le panel de la Conférence de révision sur le bilan de l'« [i]mpact du système du Statut de Rome sur les victimes et les communautés affectées », dans le cadre des conclusions tirées par sa présidence, a proposé les actions suivantes<sup>2</sup> :

- a) Il faut que la Cour trouve des moyens créatifs de renforcer le dialogue bidirectionnel avec les victimes et les communautés touchées ;
- b) Il faut continuer à optimiser les activités de sensibilisation et à les adapter aux besoins des victimes ;
- c) Il faut élaborer une politique spécifique adaptée aux besoins des femmes et des enfants ;
- d) Il faut adopter des mesures protectrices supplémentaires en faveur des victimes et des témoins ;

<sup>1</sup> Documents officiels ... Conférence de révision ... 2010 (RC/11), partie II, RC/Res.2.

<sup>2</sup> Documents officiels ... Conférence de révision ... 2010 (RC/11), partie III.A, para. 14.

e) La Cour devrait mettre au point et appliquer une politique globale vis-à-vis des intermédiaires ;

f) Il conviendrait de renforcer les opérations sur le terrain et de les lier à la planification stratégique et à l'allocation des ressources ;

g) Il conviendrait d'encourager le Fonds d'affectation spéciale à accroître sa visibilité, le cas échéant ; et

h) La Cour a besoin que les États Parties poursuivent leur engagement, leur soutien et leur rôle moteur.

2. L'Assemblée des États Parties (ci-après «l'Assemblée»), à sa neuvième session, s'est félicitée, dans le cadre de la «résolution omnibus»<sup>3</sup> du rapport des points focaux contenant les recommandations du panel, et, entre autres, a :

a) prié la Cour de réexaminer sa stratégie concernant les victimes et d'examiner tous les aspects des recommandations du panel, y compris les incidences budgétaires figurant dans le rapport final, et de faire rapport des progrès enregistrés à l'Assemblée lors de sa dixième session ;

b) encouragé les États et la société civile à contribuer à la mise en œuvre de la résolution concernant aussi les réparations versées aux victimes et à prendre les mesures nécessaires pour donner suite aux recommandations énoncées dans le rapport final ; relevé que, selon ce qu'a prévu la Cour, la première ordonnance portant sur des réparations à accorder pourrait être rendue dans le courant de l'année 2011. L'Assemblée des États Parties a souligné, à cet égard, l'utilité pour les États Parties et la Cour de procéder, au moment opportun, à un échange d'informations sur les questions concernant les victimes et a prié le Bureau de rendre compte à l'Assemblée lors de sa dixième session des progrès enregistrés sur les questions concernant les victimes ;

c) invité les États, les organisations internationales, les particuliers, les entreprises et d'autres entités à verser des contributions volontaires au Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, afin d'augmenter sensiblement les montants disponibles du Fonds, d'élargir les sources et de permettre une meilleure prévisibilité du financement ;

d) encouragé le Secrétariat du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes à continuer de renforcer son dialogue permanent avec le Greffe, les États Parties et la communauté internationale, notamment les donateurs et la société civile, afin de s'assurer une meilleure visibilité opérationnelle et stratégique, notamment en menant des activités transparentes et de qualité ;

e) encouragé le Conseil de direction et le Secrétariat du Fonds à anticiper la mise en œuvre, l'année suivante, du mandat concernant les réparations dont est chargé le Fonds, qui exige un engagement en amont des parties prenantes et la garantie de prévoir des réserves adéquates pour procéder aux versements des réparations, tout en respectant les engagements en cours, et invité les États à ajuster leurs contributions volontaires au Fonds dans la perspective du versement imminent de réparations.

3. L'Assemblée, à sa neuvième session, a réitéré la nécessité de continuer à améliorer et adapter les activités de sensibilisation et encouragé la Cour à étoffer et appliquer le Plan stratégique d'information et de sensibilisation dans les pays touchés, notamment en procédant, autant que de besoin et le plus tôt possible, à des actions rapides de sensibilisation, y compris durant la phase d'analyse préliminaire<sup>4</sup>.

4. Le Bureau, lors de sa réunion du 1<sup>er</sup> février 2011, a désigné M<sup>me</sup> Miia Aro-Sánchez (Finlande) comme facilitatrice, au sein du Groupe de travail de La Haye, sur la question des victimes et communautés affectées et du Fonds au profit des victimes.

<sup>3</sup> Documents officiels ... neuvième session ... 2010 (ICC-ASP/9/20), vol. I, partie III, ICC-ASP/9/Res.3.

<sup>4</sup> Ibid., paragraphe 38. Cette question a été débattue dans le cadre de l'exercice de facilitation relative au processus de planification stratégique de la Cour.

## II. Débats au sein du Groupe de travail de La Haye

5. La facilitatrice a organisé cinq tours de consultations informelles, les 10 mars, 19 avril, 10 mai, 19 octobre et 3 novembre 2011. Trois grandes catégories de sujets ont été examinées au cours de ces consultations : 1) la révision de la stratégie de la Cour sur les victimes ; 2) les réparations ; et 3) le Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes. La facilitatrice avait prévu, au départ, d'organiser une session consacrée aux activités et initiatives des États Parties, de la société civile et d'autres parties prenantes (conformément à la recommandation susmentionnée de la neuvième session de l'Assemblée), mais ce projet n'a pas eu de suite, en raison de contraintes de temps et d'autres facteurs. Les sujets en question, toutefois, ont été abordés, dans une certaine mesure, dans le cadre d'autres exercices de facilitation, tels que ceux qui ont porté sur la coopération et la complémentarité (y compris la législation d'application, les mesures afférentes à la localisation et au gel des avoirs, la réinstallation des victimes et des témoins).

### A. Stratégie révisée et rapport de la Cour sur les victimes

6. L'examen de la question de la stratégie de la Cour concernant les victimes s'est déroulé en deux phases. La première, qui a eu lieu le 19 avril 2011, avait pour objet de permettre à la Cour de faire connaître sa stratégie actuelle dans ce domaine (ICC-ASP/8/45) et d'obtenir en retour les réactions des États Parties pour les besoins du processus d'examen en cours. La seconde phase s'est déroulée le 19 octobre 2011 et le 3 novembre 2011, après la présentation par la Cour de sa stratégie révisée et du rapport qui en fait état (les deux documents portent la date du 12 octobre 2011). La formulation de cette stratégie révisée a accusé un retard important par rapport à l'objectif qui avait été convenu à l'origine, à savoir juillet 2011. Le Groupe de travail de La Haye, par voie de conséquence, n'a pas été en mesure de discuter dans le détail du projet de stratégie révisée, et n'a pu qu'énoncer des vues et préoccupations de caractère préliminaire sur la question, dont l'examen doit se poursuivre en 2012.

7. Le projet de stratégie révisée de la Cour énonce quatre objectifs majeurs (la stratégie qui précédait en contenait six), lesquels se rapportent aux éléments suivants : communication ; protection et soutien des victimes, participation et représentation des victimes ; réparations et assistance ; et spécificité des sexes en tant qu'élément commun à l'ensemble de la Cour. Les commentaires et préoccupations émanant du Groupe de travail de La Haye seront exposés en fonction des points en question après une introduction générale.

#### 1. Observations générales

8. Dans le cadre des exposés qu'ils ont présentés le 19 avril 2011<sup>5</sup>, tous les représentants de la Cour, lorsqu'ils ont fait état des problèmes que soulève l'application de la stratégie, ont considéré en général que les ressources limitées de la Cour constituent l'une des principales causes de ce phénomène, l'augmentation de la charge de travail n'ayant pas été compensée par un accroissement correspondant de moyens en personnel<sup>6</sup>. Il a été relevé notamment que la participation des victimes aux instances, leur protection, l'appui réservé à leurs causes ou les liaisons avec elles nécessitent qu'il soit tenu compte des réalités propres à la situation dans chaque pays concerné, de même que de facteurs tels que la conduite de procès complexes et de longue durée, impliquant vraisemblablement des centaines ou des milliers de victimes, résidant dans des lieux éloignés du théâtre où on été commis les crimes en question, la nécessité d'informer régulièrement les victimes dans une langue

<sup>5</sup> Le 19 avril 2011, des représentants de la Section de l'information et de la documentation (PIDS) de la Cour, de l'Unité d'aide aux victimes et aux témoins (VWU), de la Section de la participation des victimes et des réparations et du Bureau du conseil public pour les victimes (OPCV) ont fait part au Groupe de travail des questions posées par le facilitateur à l'avance à propos de la stratégie en cours, y compris les défis en matière de mise en œuvre et l'évaluation des progrès. Un représentant de l'Unité des violences sexistes et des enfants du Bureau du Procureur a également communiqué des informations et apporté des clarifications au cours de la réunion.

<sup>6</sup> Une fiche de synthèse révisée du Greffe et du Fonds au profit des victimes, dont la version originale était parue le 1er juin 2010 dans le cadre de la préparation de la Conférence de révision sous la cote RC/ST/INF.3, indique une forte hausse depuis lors, notamment sous l'angle du nombre des demandes de participation de réparations émanant des victimes.

qu'elles sont en mesure de comprendre, les problèmes logistiques qui se posent pour atteindre les victimes et les communautés affectées, afin qu'elles puissent faire connaître leurs vues et leurs préoccupations et afin que leurs intérêts soient représentés au cours des instances, ainsi que la nécessité de procéder à l'examen psychosociologique de chaque victime et à une évaluation des risques, afin de déterminer le bien-fondé des demandes de victimes tendant à obtenir protection et/ou appui et assistance. Tout en reconnaissant l'importance des mesures efficaces permettant de répondre aux attentes des victimes et d'en assurer le traitement et d'établir, dans de meilleures conditions, une coordination et des synergies entre les différentes unités de la Cour qui s'occupent des victimes, il a été souligné que, compte tenu de l'augmentation de leur nombre, assurer, dans des conditions effectives, la participation des victimes et une action d'information et de sensibilisation requiert également, en définitive, davantage de moyens.

9. S'agissant du processus de révision de la stratégie, la Cour a indiqué que la coordination interorgane prend place au sein du Groupe de travail rassemblant toutes les composantes de la Cour sur les questions intéressant les victimes, tout en respectant comme il se doit l'indépendance de chaque organe. En ce qui concerne la manière selon laquelle le Groupe de travail a évalué l'élaboration de la jurisprudence de la Cour, celle-ci a fait savoir que des représentants de la Présidence ont pris part aux débats du Groupe qui a conçu la stratégie, que des représentants des Chambres participeront en tant qu'observateurs à la prochaine révision de la stratégie et qu'il sera tenu compte de leurs observations. La Cour a souligné que la jurisprudence doit influencer sur la stratégie et non l'inverse.

10. En ce qui concerne le projet de stratégie révisée et le rapport y afférent (daté du 12 octobre 2011), le Groupe de travail de La Haye, dans son ensemble, a exprimé d'emblée ses préoccupations concernant la longueur du projet de rapport (45 pages). Il a été admis que la Cour réduirait, de manière importante, la longueur du prochain projet de rapport, de façon à tenir compte de la recommandation du Secrétariat de l'Assemblée relative à la taille maximale des documents (16 pages) et fera distribuer une nouvelle version révisée du projet. Dans le même temps, la Cour donnera suite aux observations initiales qu'elle a reçues et elle mettra également au point le texte définitif des objectifs stratégiques révisés. Compte tenu du caractère tardif de ces préparatifs, aucun document ne sera disponible avant la dixième session de l'Assemblée. Le Groupe de travail en a convenu, l'examen de cette question devant, en tout état de cause, se poursuivre en 2012 et le texte final révisé de la stratégie et le rapport la concernant devant, de préférence, être soumis à la onzième session de l'Assemblée.

11. Il a été généralement admis que la stratégie est par trop ambitieuse et manque de réalisme, notamment parce qu'elle n'est pas viable dans le cadre des ressources disponibles. On a émis des réserves quant à l'utilité de formuler des objectifs se bornant à émettre des vœux, tels que développés dans la stratégie, susceptibles de faire naître des attentes irréalistes par rapport aux moyens dont dispose la Cour pour y donner suite. Par ailleurs, selon la même perspective, des doutes ont été exprimés en ce qui concerne l'« approche axée sur les droits » retenue comme fondement de la stratégie, et il a été également relevé que, s'agissant des droits des victimes, il s'avère qu'il existe un rapport d'adéquation entre les droits des victimes et les droits de la défense. Par conséquent, la nécessité de l'exposé précis du fondement juridique des droits et obligations auxquels il est fait référence a été soulignée. De plus, un soutien vigoureux a été apporté à la proposition selon laquelle il faudrait renoncer à l'« approche quantitative » (en vertu de laquelle le nombre de victimes participant aux instances ou bénéficiant d'une assistance permet de mesurer le succès des opérations de la Cour) et lui substituer, à l'initiative de la Cour, une « approche qualitative », voire un mécanisme reposant sur la représentation de l'ensemble des victimes et non sur une démarche individualiste, afin de garantir les droits dévolus aux victimes au sein du système du Statut de Rome.

12. La Cour a fait valoir que les droits auxquels fait référence le projet de stratégie révisée reflètent ceux déjà énoncés par le Statut, c'est-à-dire le droit de bénéficier d'un appui et d'une protection, de prendre part aux instances, ainsi que d'obtenir des informations et des réparations. Les obligations se rapportent non seulement à la Cour, mais également aux États, étant donné que, sans ces derniers, la Cour ne serait pas en mesure de faire face à ses obligations. En outre, le concept de droits est en train d'évoluer, sur la base des décisions prises par les Chambres. S'agissant de la proposition tendant à mettre

davantage l'accent sur la qualité que sur la quantité, la Cour a relevé que les organes la composant n'avaient pas la possibilité de choisir, parmi les victimes, celles qui sont les plus représentatives en vue de prendre part aux procédures. De plus, la quantité ne constitue pas l'élément déterminant pour la Cour qui a toutefois veillé à ce que, dans le cadre juridique qui est le sien, les victimes puissent participer aux instances et voient l'ensemble de leurs droits assurés, y compris le droit d'être informés.

13. S'agissant des ressources financières qu'exige la mise en œuvre de la stratégie révisée, il a été déclaré que l'octroi de fonds nécessite une analyse complète de la question et qu'il serait difficile pour les États d'examiner toute demande de financement supplémentaire. Il a été proposé, en conséquence, que la stratégie soit élaborée à partir des ressources limitées dont dispose la Cour. Il a été relevé que la Cour a déjà indiqué que la stratégie n'aurait pas d'incidences budgétaires en 2012, qu'elle a conscience de la difficulté de la situation financière et que toute demande de ressources supplémentaires serait incluse dans le projet de budget-programme pour 2013, assortie des justifications appropriées pour les besoins de l'examen du Comité du budget et des finances. À titre de précision supplémentaire, la Cour a expliqué que l'augmentation des ressources, dans le projet de budget pour 2012, dans des domaines concernant les victimes, tient à la situation en Libye, ainsi qu'aux hypothèses qui découlent de cette nouvelle situation.

## **2. Communication**

14. La Cour a indiqué que l'objectif n° 1, « Communication », vise à fournir aux victimes et aux communautés affectées toutes les informations nécessaires pour prendre conscience de leurs droits. Opter pour une approche axée sur les droits constitue un élément fondamental de la stratégie ; en conséquence, afin de permettre aux victimes d'apprendre qu'elles peuvent se mettre en rapport avec le Bureau du Procureur, il est nécessaire d'engager des opérations de communication. Le Bureau du Procureur a souligné l'importance, dans le cadre de l'objectif n° 1, de la mention d'examen préliminaires, afin de mettre en exergue ce que fait ledit Bureau à ce stade, et de montrer qu'il s'efforce d'établir le contact avec des victimes de crimes allégués relevant de la compétence de la Cour, lorsqu'il évalue leurs intérêts ou lorsqu'il sollicite de leur part leurs observations sur une demande, au titre de l'article 15 du Statut de Rome, visant à ouvrir une enquête. Les examens préliminaires ont pour objet de permettre au Procureur de recevoir et d'examiner des informations émanant de différentes sources, y compris les victimes, afin de pouvoir déterminer s'il existe une base raisonnable pour mener une enquête.

15. De nombreux États ont fait part de leur crainte concernant le caractère trop ambitieux et irréaliste d'un objectif qui, dans sa formulation actuelle, fait référence à la communication à l'ensemble des victimes d'éléments d'information, y compris dans des situations faisant l'objet d'une analyse préliminaire. Il a été suggéré que la communication doit principalement répondre aux besoins d'information des victimes, de façon à ce que celles-ci prennent part aux procédures ou exercent d'une autre manière les droits qu'elles tirent du Statut de Rome. La Cour a expliqué que, lors des analyses préliminaires également, il serait nécessaire, en pratique, d'informer les victimes qui le désirent afin de répondre également à leurs attentes. Toutefois, contrairement à une opinion émise, la Cour ne cherche pas à s'engager, lors de la phase des analyses préliminaires, dans une politique de communication devant les événements, mais au contraire à fournir des réponses ciblées aux demandes des victimes. Un représentant d'une organisation non gouvernementale (« ONG ») a rappelé l'importance d'une communication effective pour les victimes : une conclusion déjà énoncée à l'issue de l'exercice de bilan mené au cours de la Conférence de révision.

16. Il a été convenu que la Cour élaborera une nouvelle formulation de cet objectif, énonçant des buts plus réalistes qui tiennent compte, de manière plus précise, de sa mission juridique.

## **3. Protection et appui**

17. Au cours de la réunion du 19 avril 2011, la Cour a expliqué comment les différentes unités intervenant dans le domaine de la protection et de l'appui coordonnent leur action lorsqu'elles définissent leurs politiques respectives. Cette coordination tient compte,

comme il se doit, de l'indépendance des organes respectifs. Par ailleurs, dans le cadre de la coordination de l'action du Greffe et de l'action du Bureau du Procureur sur le terrain, il n'est pas possible d'aller au-delà d'un certain seuil lorsqu'il s'agit de faire preuve de flexibilité et d'user en commun des mêmes moyens, compte tenu de la neutralité du Greffe et de l'indépendance du Bureau du Procureur. Toutefois, l'Unité d'aide aux victimes et aux témoins et l'Unité des violences sexistes et des enfants du Bureau du Procureur coordonnent étroitement leurs interventions et ledit Bureau du Procureur a récemment conclu avec le Greffe un protocole d'accord en matière de protection. L'Unité des violences sexistes et des enfants est, avec d'autres, partie prenante aux efforts de l'Unité d'aide aux victimes aux témoins et ces entités ont déjà eu l'occasion d'échanger des informations sur des examens psychologiques. De plus, le Bureau du Procureur a créé une Unité de la stratégie en matière de protection qui, auprès de l'Unité d'aide aux victimes aux témoins, a servi notamment de point focal lors de l'examen des questions de protection et de l'actualisation de la stratégie en ce domaine, tout au long du déroulement d'une affaire, après le renvoi de celle-ci à l'Unité d'aide aux victimes aux témoins par l'entremise du Bureau du Procureur.

18. En ce qui concerne l'objectif n° 3, « protection et appui », du projet de stratégie révisée, d'aucuns se sont inquiétés du caractère excessivement large et générique de la formulation, dans la mesure où elle engage la Cour à apporter sa protection, son appui et son assistance aux « victimes », sans préciser davantage de quelles victimes il s'agit (à l'instar de celles qui ont des relations avec la Cour). La Cour a accepté de réexaminer ladite formulation. Il a été également demandé à la Cour de mentionner dans son rapport le fonds récemment créé, à partir de contributions volontaires, pour la réinstallation de victimes, et de faire état de son utilisation en termes stratégiques : élément qui ne figurait pas dans la version actuelle du rapport.

#### 4. Participation et représentation des victimes

19. Au cours de la réunion du 19 avril 2011, le Groupe de travail de La Haye a été informé par le représentant de la VPRS que, jusqu'à présent, il a été fait usage de formulaires séparés de demande de participation et de réparation, sur la base de consultations préalables, de manière à éviter de susciter des attentes de réparation pendant la phase initiale d'une situation. Toutefois, depuis octobre 2010 (date de début d'utilisation d'un formulaire de demande commun), un demandeur peut indiquer si sa demande vise une participation et/ou des réparations : en d'autres termes, si cette initiative a le mérite de simplifier la procédure pour les victimes, elle risque également de provoquer des demandes plus nombreuses portant à la fois sur une participation et sur des réparations. La représentante de la VPRS a également expliqué qu'en raison des récentes décisions de la Chambre préliminaire clarifiant le statut des victimes d'une situation n'étant pas liée à une affaire, il est probable qu'à l'avenir une plus grande proportion des demandes reçues sera liées à une affaire, ce qui réduira le nombre de victimes admises à faire valoir leurs droits.

20. En réponse à une question portant sur l'opportunité d'une approche plus collective en matière de participation des victimes – dans la mesure où la victimisation sous l'angle des crimes envisagés dans le Statut de Rome tend à revêtir un caractère collectif –, la représentante de la VPRS a répondu qu'il serait possible d'explorer cette voie, mais que le Règlement de procédure et de preuve<sup>7</sup> prévoit que les demandes de participation doivent être individuelles, même s'il est possible pour les victimes de choisir un représentant légal commun (règle 90). Elle a cependant signalé que, s'agissant de savoir s'il convient d'autoriser une enquête en vertu de l'article 15 du Statut de Rome (un cas de figure qu'il convient de distinguer de la participation à la procédure en vertu de l'article 68, paragraphe 3), la Chambre préliminaire a autorisé – dans une affaire concernant le Kenya – des dirigeants de la communauté à présenter des observations au nom des victimes. La question se posait donc de savoir si le cadre juridique permet d'aller plus avant sur la voie d'une représentation collective.

21. Au cours de la même réunion, un représentant de l'OPCV a indiqué qu'il est possible d'évaluer le niveau de participation et que l'on peut généralement affirmer que les victimes sont actuellement en mesure de participer aux différentes étapes de la procédure.

<sup>7</sup> Documents officiels ... première session ... 2002 (ICC-ASP/1/3 et Corr.1), partie II.A.

En particulier, les victimes peuvent faire part de leurs opinions et de leurs préoccupations, intervenir sur des points de fait et de droit et également comparaître en personne devant les Chambres. La participation semble plus effective à l'étape du procès pendant laquelle les victimes se voient octroyer par les Chambres des droits importants par rapport à ceux dont ils bénéficient au cours de la phase précédant le procès. L'OPCV a également noté que les victimes sont en mesure de participer à des procédures spécifiques, telles que celles prévues par les articles 17 et 19 du Statut de Rome et par la règle 50 du Règlement de procédure et de preuve. Interrogé sur la viabilité à long terme des objectifs stratégiques actuels et sur les résultats pouvant être obtenus à l'aide des ressources existantes, un représentant de l'OPCV a indiqué que, avec les deux nouvelles affaires kenyanes, cet organe a atteint la limite de la charge de travail pouvant être assumée par ses membres. La question de savoir ce qu'il est possible de faire avec les ressources existantes dépend de considérations plus larges visant le nombre de procédures auxquelles participent ce Bureau et les phases que lesdites procédures ont atteintes.

22. La question de l'accroissement de la charge de travail et du manque de ressources suffisantes, surtout au sein de la VPRS, est également abordée explicitement dans le projet de rapport de la Cour sur le projet de stratégie révisée<sup>8</sup>. Le Groupe de travail partage l'opinion selon laquelle cette situation est préoccupante. La facilitatrice a demandé à la Cour si elle avait tenu des discussions internes sur la manière d'améliorer la situation. D'aucuns ont fait valoir qu'il ne serait pas possible de continuer à travailler de la même façon compte tenu de l'augmentation continue du nombre des victimes participantes et du niveau des ressources existantes, de sorte qu'un changement systémique s'impose. Un représentant d'ONG a souligné que le nombre des victimes participantes ne constitue pas un problème, puisqu'il témoigne plutôt d'un succès de la Cour, et que les difficultés découlent davantage de la manière dont cette participation est traitée. L'ONG a également soutenu, de ce point de vue, la révision des processus de participation. La question a été posée de savoir si la Cour pourrait adopter des mesures à court terme pour alléger la situation.

23. La Cour a informé le Groupe de travail qu'elle a engagé des discussions internes sur la nécessité d'une révision, mais que ce processus en est encore à un stade trop préliminaire pour qu'elle puisse communiquer des détails. Il s'agit d'une question complexe portant notamment sur la nécessité éventuelle de réviser le cadre juridique de la Cour et sur certains aspects tels que les droits de la défense sous l'angle du processus de demande. Il conviendrait donc de procéder avec une extrême prudence, de manière analytique et en consultant pleinement toutes les parties prenantes. La Cour a exprimé son désir de recevoir des consignes sur la question de l'Assemblée à la dixième session et de participer avec celle-ci à la révision dès les premiers stades de ce processus.

24. D'aucuns ont exprimé la crainte que le projet de stratégie révisée présente la Cour comme responsable de l'incitation et de l'encouragement des victimes à participer. Il a donc été précisé que, si les victimes participent à la procédure, elles le font de leur propre initiative. Il a été déclaré que la Cour doit demeurer équitable et impartiale et s'abstenir d'encourager telle ou telle personne ou entité à participer. En réponse, un représentant de la Cour a indiqué que tel n'est pas le but poursuivi. La Cour n'a pas mis en place des mécanismes encourageant la participation des victimes, mais elle est dotée de mécanismes permettant à toutes les victimes et communautés affectées d'être pleinement conscientes de

<sup>8</sup> Les paragraphes 103 et 104 du projet de rapport se lisent comme suit :

103. Au siège de La Haye, la Section soutient les Chambres en gérant les demandes et autres documents reçus des victimes et en préparant des rapports sur les demandes individuelles. Sa charge de travail dans ce domaine a augmenté de façon spectaculaire au cours des deux dernières années. Le nombre mensuel moyen de demandes de participation reçues a augmenté de 207% – par rapport à la moyenne mensuelle pour toute l'année 2010 – pendant les cinq premiers mois de 2011.

104. La prolifération est due à l'augmentation du nombre de situations et d'affaires, ainsi qu'à la portée des accusations lancées dans chaque instance. Ces deux dernières années, la Section ne disposait pas d'un personnel suffisant pour traiter toutes les demandes reçues et a donc dû s'attaquer en priorité à celles liées aux affaires (plutôt qu'aux situations), ainsi qu'aux procédures immédiates (notamment les audiences de confirmation ou les procès), afin d'éviter de retarder la procédure ou d'empêcher des victimes d'exercer leurs droits. Du personnel supplémentaire a été recruté sur une base temporaire, dans le cadre d'une solution à la fois peu durable et inefficace. Néanmoins, à plusieurs reprises pendant l'année 2011, le Greffe a été contraint d'informer les Chambres qu'il n'était pas en mesure, faute de ressources, d'exécuter une ordonnance lui enjoignant de traiter des demandes ou de mener certaines activités dans les délais prescrits. [traduction non officielle]

leurs droits selon des modalités impartiales. Chaque organe en contact avec les victimes doit avoir cette règle à l'esprit.

25. La formulation de l'objectif comme garantissant aux victimes le droit à une représentation légale de haute qualité a été remise en question, dans la mesure où le Règlement de procédure et de preuve énonce déjà les critères que le conseil doit remplir. La Cour a accepté d'examiner également la formulation de cet objectif.

## 5. Réparations et assistance

26. Au cours de la réunion du 10 mai 2011, la question des réparations a été discutée sous l'angle de la stratégie, de même que l'état de la mise en œuvre de l'article 75, paragraphe 1, du Statut de Rome relatif aux principes applicables par les Chambres aux formes de réparation, et également sous l'angle du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes et de la manière dont celui-ci se prépare à mettre en œuvre une éventuelle première ordonnance portant sur des réparations à accorder. Cette discussion est décrite plus en détail dans la suite du présent rapport dans une section intitulée « Réparations ».

27. Concernant l'objectif 4 du projet de stratégie révisée, « Réparations et assistance », celui-ci vise à garantir qu'autant de victimes que possible seront en mesure d'exercer leur droit à réparation. D'aucuns ont exprimé des préoccupations concernant l'aspect quantitatif reflété par l'expression « autant de victimes que possible ». Il a donc été proposé que la Cour, au lieu d'utiliser dans sa stratégie les termes « toutes les victimes » ou « autant de victimes que possible » ou bien d'autres formules numériques, se contente d'utiliser le terme générique « victimes » au sens du Statut de Rome. La Cour a accepté de réviser également cet objectif.

28. Le caractère vague de cet objectif – dû notamment au fait que la Cour n'a pas encore rendu de décision en matière de réparation – a également suscité des préoccupations. Il est important de planifier les scénarios et de gérer les attentes. La Cour a indiqué qu'il lui est difficile, dans la situation actuelle, de procéder à une planification, dans la mesure où elle ignore la teneur des ordonnances de réparation : elle gère cependant déjà les attentes, par le biais notamment d'une communication avec les communautés de victimes concernant l'issue possible des affaires.

## B. Réparations

29. Lors de sa réunion du 10 mai 2011, le Groupe de travail a examiné un document intitulé : « *ICC: Relevant provisions concerning reparations* » (CPI : dispositions pertinentes concernant les réparations), soumis par le Greffe le 9 mai 2011. Le but principal de cette réunion était : 1) d'expliquer et de comprendre le cadre posé par le Statut de Rome concernant les réparations et les rôles respectifs des différents organes de la Cour, ainsi que du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, des États et des autres participants au processus ; et 2) de recevoir des informations actualisées sur la mise en œuvre de ce cadre.

### 1. Aperçu général du cadre des réparations fixé par le Statut de Rome

30. Concernant le cadre juridique devant guider l'action de la Cour en matière de réparation, le Greffe a expliqué que les principales dispositions pertinentes figurent à l'article 75 du Statut de Rome, ainsi qu'à l'article 79 lequel établit un Fonds au profit des victimes. De plus, les règles 94 à 99 du Règlement de procédure et de preuve décrivent succinctement la procédure permettant aux victimes d'introduire une demande de réparation. À ce propos, le Greffe a souligné l'importance de la règle 95 en vertu de laquelle la Cour peut agir de son propre chef et introduire une demande de réparation. Concernant la disposition relative à la publicité des procédures de réparation, le Greffe a souligné l'importance de la règle 96 en vertu de laquelle la Cour peut solliciter la coopération des États Parties concernés de manière à assurer la plus large publicité possible.

31. Le Greffe a également souligné une partie des tâches essentielles qu'il assume pendant la phase concrète des réparations : gestion des attentes des communautés affectées ; assistance en matière de dépôt des demandes de réparation et d'organisation de la



représentation légale ; publicité des décisions judiciaires relatives à des réparations ; facilitation de toute une série d'actes procéduraux ; et, plus généralement, présence globale du Greffe sur le terrain.

32. De plus, le Greffe a informé le Groupe de travail que, dans l'affaire Lubanga et dans le but d'éviter de faire venir un témoin à deux reprises, la Chambre préliminaire a décidé d'appliquer la norme 56 du Règlement de la Cour<sup>9</sup>, laquelle permet d'entendre les témoins et d'examiner les éléments de preuve concernant une décision éventuelle sur la réparation, dans le même cadre que le procès.

## 2. Mise à jour sur la mise en œuvre du cadre relatif aux réparations et de la stratégie de la Cour relative aux victimes

33. Le représentant de la Présidence a dressé devant le Groupe de travail l'état actuel de la situation sous l'angle de l'article 75, paragraphe 1, du Statut de Rome en soulignant l'importance de deux aspects : la signification de cet article et les moyens procéduraux permettant d'établir les principes de la réparation. Concernant la signification de l'article 75, paragraphe 1, il a informé le Groupe de travail que les juges ont discuté de cette question en plénière en 2005 et 2007. Concernant les procédures, il a indiqué que l'effet pratique de ces discussions a été l'établissement par la Cour de principes auxquels elle compte conférer un effet dans le cadre de sa jurisprudence relative à certaines affaires, y compris en appel. Au cas où l'une quelconque des trois affaires actuellement examinées par la Cour aboutirait à des condamnations, des réparations seraient concrètement envisagées par les mêmes juges que ceux ayant participé au procès. Il a ajouté que, compte tenu du caractère innovant et complexe du sujet, les opinions des experts extérieurs à la Cour suscitent un vif intérêt. Tout commentaire des États serait également le bienvenu, dans la mesure où nombre de juridictions nationales disposent déjà de procédures en réparation (portant cependant sur des affaires de moindre envergure).

34. Le représentant de la VPRS a indiqué que le rôle de cet organe et du Greffe pendant la phase des réparations dépend du type de la procédure engagée par la Chambre de première instance dans une affaire particulière et, notamment, des actions que celle-ci prie le Greffe d'entreprendre. La VPRS a indiqué avoir déjà entamé des préparatifs pour la phase des réparations, y compris la gestion des attentes des communautés affectées et la prise en considération du besoin d'expliquer clairement que les réparations ne pourront être accordées qu'après la fin du procès (à condition qu'une condamnation ait été prononcée), qu'il est possible que les avoirs disponibles soit insignifiants et qu'une partie des personnes se considérant comme victimes n'ait droit à aucune réparation. Il a été fait remarquer que le principal défi auquel est confronté la VPRS tient à la manière de communiquer avec les victimes à propos des réparations, alors que nul ne sait encore en quoi consistera le système adopté. Concernant le rôle potentiel de la VPRS pendant la phase des réparations, il a été indiqué que celui-ci consistera probablement surtout à recueillir des informations contextuelles sur le terrain, à analyser les demandes en fonction des exigences énoncées par les Chambres et à organiser la représentation légale et la coopération étroite avec la PIDS, de manière à générer des messages efficaces à l'intention des communautés affectées.

35. La représentante de l'Unité de sensibilisation du Greffe au sein de la PIDS a mentionné deux défis majeurs auxquels est confrontée son unité sous l'angle des réparations : a) comment gérer les attentes des communautés affectées ; et b) comment veiller à ce que les communautés affectées obtiennent des informations précises en temps utile. Concernant le deuxième défi, elle a relevé la question des ressources limitées et souligné l'importance de la règle 96 du Règlement de procédure et de preuve, telle qu'elle est décrite plus haut. Elle a indiqué que bon nombre des mécanismes déjà en place serviront aux réparations ; c'est notamment le cas du recours au temps d'antenne afin de diffuser la procédure par la radio et la télévision.

36. Le Directeur exécutif du Secrétariat du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, M. Pieter de Baan, a rappelé au Groupe de travail deux des principaux éléments de son mandat : la mise en œuvre des réparations ordonnées par la Cour et la fourniture d'une aide générale à la réadaptation (physique et psychologique, soutien matériel) aux

<sup>9</sup> Règlement de la Cour, ICC-BD/01-01-04.

victimes relevant de la compétence de la Cour. Il a expliqué que l'intervention du Fonds en vertu du premier élément du mandat dépend d'une décision de la Cour, dans la mesure où l'ordonnance portant sur des réparations à accorder doit être déposée auprès de cet organe ou exécutée par lui. De plus, le Conseil de direction du Fonds peut envisager de compléter le montant indiqué dans l'ordonnance au moyen d'autres ressources dont il dispose (auquel cas des formes collectives de réparation sont préconisées par le Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes<sup>10</sup>). La réserve dont dispose actuellement le Fonds pour exécuter les ordonnances de réparation s'élève à 1 million d'euros, à la suite d'une décision du Conseil de direction. De plus, le Fonds peut intervenir à titre consultatif auprès de la Cour – lors de la phase de rédaction d'une quelconque ordonnance de réparation – sur la base de l'expérience acquise et des activités structurées menées dans le cadre du deuxième élément de son mandat. Enfin, le Fonds est en mesure de contrôler, évaluer et décrire dans des rapports la mise en œuvre des réparations. Parmi les défis identifiés par le Directeur exécutif figurent l'absence de tout précédent, la gestion des attentes des bénéficiaires potentiels, l'inclusion de groupes vulnérables de victimes au stade de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures de réparation, le rôle évolutif du Fonds en vertu des deux éléments de mandat et les perceptions que ce changement peut créer sur le terrain, ainsi que la nécessité de créer une tendance propice à l'accroissement des contributions et des ressources. Sur ce dernier point, le Conseil de direction du Fonds envisage de lancer un appel à la collecte de fonds au cas où une première décision en matière de réparation serait rendue.

37. La question de l'identification et du gel des avoirs des suspects est également pertinente sous l'angle de la phase des réparations. Le Bureau du Procureur et le Greffe ont fortement souligné la coopération entre les deux organes sur la question, conformément au Statut de Rome. Le représentant du Greffe a noté que celui-ci dispose d'un mandat limité et ne peut agir que sur instruction de la Chambre. Son rôle est de faciliter le dialogue entre la Cour et les États, principalement en priant ceux identifiés dans la demande des juges de coopérer dans le gel des avoirs et d'assurer un suivi par l'intermédiaire de leurs ambassades respectives. Il a relevé que les demandes visant le gel d'avoirs adressées aux États par les Chambres revêtent souvent un caractère général et exigent des investigations complémentaires que le Greffe a beaucoup de mal à effectuer faute de ressources suffisantes : il ne dispose pas d'un personnel capable de mener des enquêtes financières aux fins du gel d'avoirs, dans la mesure où les seules enquêtes qu'il est censé mener visent à déterminer si un détenu est suffisamment indigent pour avoir droit à l'aide juridictionnelle. Ce travail d'enquête financière se limite à la vérification des informations communiquées par les suspects et les États et ne saurait servir à des enquêtes financières visant le gel d'avoirs.

38. Le Bureau du Procureur a relevé qu'au cours de ces enquêtes, notamment celles menées par son Unité d'enquête financière, il accorde une attention particulière aux informations financières connexes, tente de répondre aux besoins d'identification des avoirs financiers et, le cas échéant, envoie des demandes aux États concernés. Jusqu'à présent, le Bureau du Procureur a envoyé 41 demandes à 20 États concernant les aspects financiers d'enquêtes. Il a également expliqué que, dans certains cas, un État peut recevoir deux demandes analogues d'identification et de gel d'avoirs de la Cour, par exemple l'une des Chambres et l'autre du Bureau du Procureur, en raison des différences entre les mandats respectifs de ces instances et des priorités qu'elles peuvent accorder à telle ou telle information requise. Dans une situation de ce type, les États ne devraient pas hésiter à demander des éclaircissements à la Cour.

39. Concernant la question de savoir si la Cour coopère avec le réseau des Nations Unies pour localiser et geler des avoirs, la Cour a répondu qu'elle est en contact avec cette organisation et que le Bureau du Procureur et le Greffe sont membres de plusieurs réseaux de ce type. Toutefois, la Cour a également relevé que, même si cette coopération peut s'avérer utile sous l'angle des clarifications préliminaires, les demandes de coopération doivent être malgré tout gérées directement par les États. Concernant le montant des avoirs déjà identifiés et gelés, la Cour a répondu que, jusqu'à présent, ses succès ont été assez modestes et que nombre des demandes envoyées aux États sont encore pendantes.

<sup>10</sup> Documents officiels ... quatrième session ... 2005 (ICC-ASP/4/32), partie III, ICC-ASP/4/Res.3.

### C. Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes

40. Après avoir présenté les préparatifs auxquels se livrent le Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes en vue de la phase de réparation, le Directeur exécutif du Secrétariat de cet organisme, M. Pieter de Baan, a brièvement décrit au Groupe de travail l'état des activités entreprises à deux occasions : le 15 mars 2011 et le 4 novembre 2011.

41. Lors de la réunion annuelle du Conseil de direction du Fonds – tenue les 21 et 22 mars 2011 –, certaines questions essentielles ont porté sur le futur mandat de cet organe en matière de réparation, y compris : les aspects juridiques, financiers et opérationnels de la question ; l'approche et les initiatives en matière de collecte de fonds ; et l'organisation du Secrétariat du Fonds auquel le Conseil est censé donner des consignes.

42. Le 4 novembre 2011, le Directeur exécutif a signalé une tendance positive à l'augmentation des contributions volontaires et à la liste des donateurs : un phénomène remarquable compte tenu du climat économique actuel. Toutefois, les ressources du Fonds devraient encore s'accroître sensiblement pour pouvoir répondre aux attentes des victimes et des autres parties prenantes. Le Secrétariat du Fonds a identifié des possibilités de nouer des contacts avec la communauté internationale des donateurs privés, mais n'a pas encore trouvé le temps et les ressources requises pour les exploiter. Le Directeur exécutif a relevé qu'il s'agit d'un marché très concurrentiel que l'on ne peut pénétrer qu'au prix d'efforts ciblés et d'activités de collecte de fonds pratiquées de manière professionnelle. Concernant l'action que les États Parties et les ONG pourraient entreprendre pour contribuer à renforcer le profil et l'impact du Fonds, le Directeur exécutif a invité les États susceptibles de disposer d'informations sur des partenaires avec lesquels le Secrétariat du Fonds pourrait travailler à les lui communiquer. Dans le cadre de la recherche d'un partenariat avec la société civile, des contributions autres que financières seraient les bienvenues, notamment sous forme de dons en nature ou d'un soutien technique.

43. Concernant la manière dont l'Assemblée pourrait renforcer le Secrétariat du Fonds sous l'angle juridique et financier, le Directeur exécutif a indiqué que le Secrétariat est à la recherche de capacités de base sous forme d'une aide juridique et financière. Un État Partie a prêté son assistance sous forme de détachement d'un conseiller juridique qui devrait continuer à assumer ses fonctions – sur la base d'une recommandation du Comité du budget et des finances – dans le cadre d'un poste de personnel temporaire à compter de 2012. Concernant les compétences financières, la charge de travail en matière de gestion financière a été estimée à 295 jours de travail et peut donc être assumée par l'équipe. Il a relevé l'importance de la confiance sous l'angle de la gestion financière du Fonds, à la fois sur le plan interne et sur celui des relations avec les parties extérieures y compris les donateurs.

44. Le Secrétariat du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes a indiqué procéder actuellement à la révision des projets menés en République démocratique du Congo et en Ouganda, de manière à évaluer leur impact sur les victimes. Il a notamment mené une enquête auprès de 2 500 victimes sur l'impact du soutien apporté par le Fonds, la signification dudit Fonds aux yeux des victimes et la question de savoir si ces dernières connaissaient les liens entre le Fonds la Cour. Les résultats devraient être présentés à la 10<sup>e</sup> session de l'Assemblée. Des plans de durabilité sont en train d'être introduits, comportant notamment une évaluation des zones se prêtant à un désengagement du Fonds, et de celles où il serait plus judicieux sur le plan de la durabilité de procéder audit désengagement en s'associant avec des partenaires.

### III. Conclusion

45. Le Groupe de travail de La Haye considère que la discussion de ce point devrait se poursuivre sous l'angle de tous les domaines couverts dans le présent rapport : 1) révision de la stratégie de la Cour relative aux victimes ; 2) réparations ; et 3) Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes. Dans ce contexte, il désire proposer le texte figurant en annexe aux fins d'insertion dans la résolution omnibus.

## Annexe

### Projet de paragraphes destinés à être insérés dans la résolution omnibus

*L'Assemblée des États Parties,*

*Prend note* du travail accompli en ce moment par la Cour en matière de révision de sa stratégie à l'égard des victimes et de son rapport y relatif et demande à la Cour de finaliser cet exercice en consultation avec les États Parties et les autres parties prenantes, ainsi que de dresser l'état de ses progrès en la matière avant la tenue de la onzième session de l'Assemblée ;

*Note avec préoccupation* les rapports indiquant que la Cour accuse constamment du retard dans le traitement des demandes émanant des victimes et désirant participer : une situation qui pourrait avoir un impact sur la mise en œuvre effective des droits des intéressés en vertu du Statut de Rome ; et *souligne*, à cet égard, la nécessité d'envisager la révision du système de participation des victimes afin de lui conférer un caractère durable, effectif et efficace ; *demande* à la Cour de procéder à cette révision en consultation étroite avec le Bureau et les parties prenantes et de faire rapport à ce sujet à la onzième session de l'Assemblée ;

*Appelle* les États, les organisations internationales et intergouvernementales, les personnes physiques et morales et les autres entités à contribuer volontairement, eux aussi, au Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes en vue d'éventuels versements imminents de réparations, de manière à accroître sensiblement le montant dudit Fonds, à élargir la base des ressources et à améliorer la prévisibilité du financement ; et *adresse ses remerciements* à ceux qui ont déjà agi en ce sens ;

*Adresse ses remerciements* au Conseil de direction et au Secrétariat du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes pour leur engagement continu en faveur des victimes et les *encourage* à continuer à renforcer ce dialogue permanent avec la Cour, les États Parties et la communauté internationale au sens large, y compris les donateurs et les organisations non gouvernementales, lesquels contribuent tous au travail important du Fonds, de manière à accroître la visibilité stratégique et opérationnelle de cet organe et à optimiser son impact ;

*Rappelle* les responsabilités, en vertu du Règlement du Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, du Conseil de direction en matière de gestion des ressources provenant des contributions volontaires d'une manière permettant de garantir des réserves adéquates susceptibles de compléter d'éventuelles ordonnances de réparation rendues par la Cour, sans préjudice des activités menées dans le cadre du mandat d'assistance du Fonds, y compris celles qui sont financées par des contributions à but spécifique ;

*Demande* à la Cour et au Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes d'établir un solide partenariat de collaboration, dans le respect de leurs rôles et responsabilités respectifs, afin de pouvoir mettre en œuvre les décisions de la Cour prévoyant le versement de réparations.