

**Onzième session**

La Haye, 14-22 novembre 2012

Rapport de la Cour sur la révision du système de demande de participation des victimes aux procédures

Table des matières

Liste des abréviations et acronymes.....	3
I. Introduction.....	4
II. Contexte.....	4
III. Cadre légal juridique actuel pour les demandes des victimes.....	5
A. Procédure de traitement des demandes de participation des victimes aux procédures de la Cour.....	5
1. Rôle du Greffe.....	5
2. Réponse des parties.....	6
3. Décision judiciaire.....	6
4. Manque de ressources pour le traitement des demandes.....	7
B. Procédure de traitement des demandes de victimes devant d'autres institutions judiciaires internationales.....	7
IV. Caractère durable, effectif et efficace.....	8
V. Options possibles dans le traitement des demandes de victimes à la Cour.....	8
A. Poursuite du système actuel.....	9
1. Implications en termes de droit, de pratiques et de ressources.....	9
2. Avantages.....	9
3. Inconvénients.....	10
4. Conclusion.....	10
B. Processus de regroupement partiel des demandes.....	11
1. Implications en termes de droit, de pratiques et de ressources.....	11
2. Avantages.....	11
3. Inconvénients.....	11
4. Conclusion.....	12

C.	Processus de regroupement intégral des demandes pour une participation collective aux procédures.....	12
1.	Implications en termes de droit, de pratiques et de ressources.....	13
2.	Avantages.....	14
3.	Inconvénients.....	14
4.	Conclusion.....	15
D.	Rapport du Greffe fondant les observations et la prise de décision.....	15
1.	Implications en termes de droit, de pratique et de ressources.....	15
2.	Avantages.....	16
3.	Inconvénients.....	16
4.	Conclusion.....	16
E.	Décision sur le statut de victime prise par les juges, sans intervention des parties..	17
1.	Implications en termes de droit, de pratique et de ressources.....	17
2.	Avantages.....	17
3.	Inconvénients.....	17
4.	Conclusion.....	18
F.	Traitement des demandes des victimes à la phase préliminaire uniquement.....	19
1.	Implications en termes de droit, de pratique et de ressources.....	19
2.	Avantages.....	19
3.	Inconvénients.....	19
4.	Conclusion.....	20
VI.	Conclusions.....	20
Annex	21

Liste des abréviations et acronymes

AEP	Assemblée des États parties (l'Assemblée)
BCPD	Bureau du conseil public pour la Défense
BCPV	Bureau du conseil public pour les victimes
BdP	Bureau du Procureur
CETC	Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens
CPI	Cour pénale internationale (la Cour)
HWG	Groupe de travail de La Haye (Hague Working Group, le Groupe de travail)
LRV	Représentant légal des victimes (Legal Representative of Victims, le représentant)
PIDS	Section de l'information et de la documentation (Public Information and Documentation Section)
RC	Règlement de la Cour
RG	Règlement du Greffe
RI	Règlement intérieur des CETC
RPP	Règlement de procédure et de preuve
SGG	Groupe d'étude sur la gouvernance (Study Group on Governance, le Groupe d'étude)
SR	Statut de Rome
TSL	Tribunal spécial pour le Liban
VPRS	Section de la participation des victimes et des réparations (Victims Participation and Reparations Section)
VWU	Unité d'aide aux victimes et aux témoins (Victims and Witnesses Unit)
WG	Groupe de travail (Working Group)

I. Introduction

1. Lors de sa dixième session, l'Assemblée des États parties (ci-après « l'Assemblée ») a noté avec préoccupation les rapports de la Cour pénale internationale (« la Cour ») sur le retard constant qu'elle accuse dans le traitement des demandes émanant des victimes désirant participer aux procédures¹. Étant donné l'impact négatif d'un tel retard, l'Assemblée a demandé à la Cour de procéder à la révision du système de participation des victimes afin de lui conférer un caractère durable, effectif et efficace, et de lui faire rapport à ce sujet à sa onzième session². Le Groupe d'étude de l'Assemblée sur la gouvernance a simultanément prié la Cour de présenter un bilan des leçons qu'elle a tirées de sa première décennie d'activité et de réfléchir aux mesures qui pourraient accélérer les procédures judiciaires et en accroître l'efficacité. En réponse à cette requête, la Cour a inscrit le système de participation des victimes sur la liste des questions à traiter dans le cadre des enseignements de ces dix ans³.

2. Le présent rapport expose les résultats du premier bilan de la Cour sur le système actuel des demandes de participation à la procédure des victimes et précise les options possibles aux fins de conférer un caractère durable, effectif et efficace à ce processus. Ce bilan préliminaire sera réexaminé dans le cadre du Rapport de la Cour sur les enseignements de la dernière décennie⁴. Il traite principalement du processus de demande de participation aux procédures de la part des victimes, ainsi que des demandes de réparation - mais dans une moindre mesure compte tenu du peu d'expérience à ce jour. Il n'évoque pas les sujets suivants : critères juridiques nécessaires à l'attribution du statut de victime, modalités de participation, représentation juridique et remise de réparations. Au cours des consultations, il a cependant été noté que ces questions étaient pertinentes au regard de la nature et du degré de risque encouru dans le cas où des victimes seraient autorisées à tort à participer aux procédures ou bien où des victimes légitimes s'en trouveraient exclues, ainsi que des ressources dépensées pour traiter leurs demandes⁵.

3. Le présent rapport étudie certaines possibilités d'amendement du système de participation à travers le filtre de leur compatibilité avec la lettre et l'esprit du Statut de Rome afin que la participation des victimes soit porteuse de sens, tout en revêtant un caractère durable, effectif et efficace, dans le respect de l'équité des procédures. Parmi les options étudiées, certaines seraient compatibles avec le système actuel, tandis que d'autres nécessiteraient des amendements au Statut, aux Règlements et aux pratiques de la Cour. Peuvent également être mentionnées des options qui ont été ou sont actuellement source de litige entre les parties et qui doivent faire l'objet d'une décision judiciaire.

II. Contexte

4. Les droits qu'ont les victimes à participer et à demander réparation sont souvent mis en avant comme l'une des dispositions les plus novatrices du Statut de Rome. L'alinéa 3 de l'article 68 du Statut de Rome octroie aux victimes un droit à participer lorsque leurs « intérêts personnels [...] sont concernés » et « à des stades de la

¹ ICC-ASP/10/Res.5, par. 49.

² *Ibid.*

³ *Enseignements : premier rapport de la Cour à l'Assemblée des États parties*, 21 août 2012, partie III.

⁴ Pour la rédaction de ce rapport, ont été consultés le Greffe, les Bureaux du conseil public pour les victimes et la Défense (qui sont indépendants), le Bureau du Procureur, les conseillers juridiques des Chambres, et la Présidence. Les juges n'ont pas pris part à la préparation du présent rapport, mais considéreront qu'il fait partie du bilan que dressera l'exercice sur les enseignements de ces dix ans. Bien qu'il s'agisse d'un rapport de la Cour, les vues mises en avant par les unités consultées, retranscrites dans leur intégralité, ne reflètent pas nécessairement les opinions professées par la Cour dans son ensemble.

⁵ Le formulaire de demande de participation permet notamment aux parties de faire des propositions quant aux formes particulières de participation qui pourraient être accordées à telle ou telle victime (droit de poser une question à un témoin spécifique par exemple) ; il peut aussi servir à notifier à la Défense le contenu du témoignage proposé, dans le cas où la victime est autorisée à témoigner.

procédure [que la Cour] estime appropriés », créant aussi pour la Cour l'obligation de faciliter une telle participation « d'une manière qui n'est ni préjudiciable ni contraire aux droits de la défense et aux exigences d'un procès équitable et impartial ».

5. Les crimes relevant de la compétence de la Cour sont par nature des crimes de masse faisant de nombreuses victimes. Le nombre exact de victimes potentielles dans le cadre d'une affaire précise dépend des charges que le Procureur demande à la Chambre préliminaire de confirmer, et de la décision de celle-ci. Il faut toutefois noter que le nombre de victimes demandant à participer a augmenté, conséquence naturelle de la multiplication des procédures. Le nombre de demandes reçues par la Cour a ainsi pris 300%, passant d'une moyenne mensuelle de 187 en 2010, à 564 en 2011. Fin avril 2012, 19 422 demandes de participation et de réparations avaient été soumises, et 4 107 victimes, autorisées à participer aux procédures devant la Cour⁶. Bien que le nombre de demandes déposées par des victimes puisse fluctuer dans le futur, il est à prévoir que ce volume continuera d'être aussi important que l'actuel.

6. Bien que ces chiffres témoignent de l'intérêt des victimes pour la Cour, ils représentent aussi une charge pour l'institution. Celle-ci rencontre en effet des difficultés pour traiter les demandes dans un délai suffisamment court qui permette de suivre le rythme des procédures et donne aux victimes la possibilité d'exercer réellement les droits que leur confère le Statut. Le Greffe, les parties, les représentants légaux des demandeurs et les Chambres ne disposent pas des ressources adéquates pour traiter le volume des demandes ; telle est l'une des principales raisons de ces difficultés.

III. Cadre légal juridique actuel pour les demandes des victimes

A. Procédure de traitement des demandes de participation des victimes aux procédures de la Cour

7. Bien que l'alinéa 3 de l'article 68 précise que les victimes peuvent exposer à la Cour leurs vues et préoccupations, il n'indique pas la procédure déterminant le statut de victime⁷. La règle 85 du Règlement de procédure et de preuve (RPP) définit ce qu'est une victime devant la Cour, tandis que le cadre juridique de la détermination du statut de victime est quant à lui établi par le RPP, le Règlement de la Cour (RC), le Règlement du Greffe (RG), et la jurisprudence de la Cour. Les Chambres ont fixé des critères pour statuer sur les demandes de participation des victimes en vertu du cadre juridique de la Cour.

1. Rôle du Greffe

8. Le Greffe a la responsabilité d'informer les victimes des droits qui sont les leurs, de les aider pour leurs demandes, de recevoir ces dernières et d'en accuser réception, d'assurer le suivi des informations manquantes et de gérer la documentation reçue. Aux fins de participer aux procédures ou de réclamer réparation, les victimes doivent adresser une demande écrite au Greffier⁸. Le Greffe a préparé des formulaires standard, approuvés par la Présidence, pour permettre aux victimes de déposer leur demande, sans que ces personnes soient tenues de les utiliser. La demande doit indiquer autant d'informations spécifiques que possible. Les demandeurs doivent démontrer qu'ils ont

⁶ Les victimes autorisées à participer aux procédures actuellement en phase de première instance sont au nombre de : 129 pour l'affaire *Lubanga*, 366 pour *Katanga/Ngudjolo Chui*, 4121 pour *Bemba*, 89 pour *Banda et Jerbo*, et 560 dans les deux affaires sur le *Kenya*.

⁷ L'article 68-3 du Statut de Rome précise : « Lorsque les intérêts personnels des victimes sont concernés, la Cour permet que leurs vues et préoccupations soient exposées et examinées, à des stades de la procédure qu'elle estime appropriés et d'une manière qui n'est ni préjudiciable ni contraire aux droits de la défense et aux exigences d'un procès équitable et impartial ».

⁸ Règle 89-1 du RPP. Les demandes peuvent aussi être introduites par une personne agissant avec le consentement de la victime, ou au nom de celle-ci lorsque celle-ci est un enfant ou que son invalidité rend ce moyen nécessaire (règle 89-3 du RPP.) Norme 106-1 du RG.

été victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour, et objet de procédures initiées devant elle⁹.

9. Le Greffe apporte son soutien aux Chambres en examinant les demandes et en préparant des rapports à ce sujet¹⁰. Le rapport peut contenir des informations portant, entre autres, sur des questions spécifiques relatives à un pays, aux représentants légaux des victimes, à l'aide judiciaire aux frais de la Cour et aux requêtes concernant la confidentialité¹¹. Les demandes et les rapports sont ensuite transmis à la Chambre concernée pour qu'elle statue¹². Le Greffe met de côté les demandes qui ne se rapportent pas à une procédure en cours et les prépare afin qu'elles puissent être versées au dossier au moment même où une procédure judiciaire pertinente à leur égard verrait le jour.

2. Réponse des parties

10. Conformément à la règle 89-1, le Greffier doit également communiquer une copie des demandes (sans les rapports) aux parties qui ont le droit d'y répondre dans un délai fixé par la Chambre. Le Greffe prépare, lorsque les Chambres l'ordonnent, des versions expurgées des demandes afin d'en retirer les informations qui pourraient permettre l'identification du demandeur, avant de les transmettre à la Défense, et parfois à l'Accusation, afin que celles-ci puissent présenter leurs observations¹³. La forme choisie par les parties pour présenter leurs observations aux Chambres peut varier d'une affaire à l'autre et différer entre la Défense et le Bureau du Procureur.

3. Décision judiciaire

11. Après réception des demandes, du rapport de la Section de la participation des victimes et des réparations et des observations des parties, les Chambres examinent chaque demande et décide si le demandeur est autorisé ou non à participer aux procédures en tant que victime et, le cas échéant, à quelle phase¹⁴. Dans leur prise de décision, et conformément à l'alinéa 3 de l'article 68 du Statut de Rome, les Chambres évaluent les divers intérêts en jeu, y compris les droits de la Défense et les exigences d'un procès équitable¹⁵. Une Chambre peut rejeter une demande si elle considère que ladite demande ne satisfait pas aux critères établis par l'article 68-3 du Statut de Rome et par la règle 85¹⁶. Les personnes auxquelles la Chambre préliminaire a reconnu le statut de victime sont, en règle générale, autorisées à participer à la phase du procès sans qu'il soit besoin que leur demande soit réexaminée par la Chambre de première

⁹ Dont l'identité et l'adresse de la victime, la description de l'incident et du préjudice subi, les intérêts personnels concernés, et la réparation demandée (norme 86-2 du RC). Le Greffier peut demander de plus amples renseignements pour compléter la demande (norme 86-4 du RC). Même si la norme 86-2 dispose que de telles informations doivent être fournies « dans la mesure du possible », la jurisprudence est constante dans son exigence que certaines de ces informations (par exemple, l'identité de la victime, la date et le lieu de l'incident, la description du préjudice subi, etc.) doivent apparaître dans la demande pour qu'elle soit considérée comme complète.

¹⁰ Voir la norme 86, alinéas 5 et 6, du RC. Le Greffe numérise également les demandes reçues sous forme de copie papier (voir la norme 107, alinéas 1 à 4 du RG).

¹¹ Norme 109-2 du RG. Dans les rapports, la Cour a chargé la VWU de procéder à une évaluation initiale des demandes à la lumière de la règle 85 du RPP, examinant si le demandeur est une personne physique ou bien une organisation ou institution, si un crime relevant de la compétence de la Cour semble avoir été commis, si le demandeur a subi un préjudice, et si ledit préjudice « résulte » de la commission du crime allégué relevant de la compétence de la Cour. Voir, par exemple, dans la situation en Ouganda, Chambre préliminaire II, *Décision sur la participation des victimes aux procédures relatives à la situation en Ouganda*, ICC-02/04-191, 9 mars 2012.

¹² Norme 86-5 du RC, norme 110-1 du RG et règle 89-1 du RPP.

¹³ Une exception a été faite, à titre d'exemple, dans la situation de la RDC lorsque des demandes non expurgées ont été communiquées au Bureau du conseil public pour la Défense afin de recueillir ses observations. Dans la pratique, des versions, qu'elles soit expurgées ou non, sont également fournies aux représentants légaux concernés.

¹⁴ Règle 89-1 du RPP. Lorsque les procédures entrent dans une nouvelle phase, les victimes n'ont pas à soumettre de nouvelle demande, la Cour considérant automatiquement qu'elles sont en droit d'y participer également pour autant qu'elle aient précisé dans leur demande initiale vouloir participer aussi aux phases ultérieures.

¹⁵ La règle 89-4 dispose que, lorsque plusieurs demandes sont introduites, les Chambres peuvent les examiner d'une manière propre à assurer l'efficacité des procédures et rendre une décision unique.

¹⁶ Règle 89-2 du RPP.

instance, à moins que la demande ait été acceptée sur la base d'un crime qui tombe en dehors du champ des charges telles qu'elles ont été confirmées¹⁷.

4. Manque de ressources pour le traitement des demandes

12. Au sein du Greffe, la Section de la participation des victimes et des réparations a l'obligation de traiter les demandes et de les verser au dossier, dans un délai approprié, conformément aux instructions des Chambres¹⁸. Dans la pratique, la Section a dû gérer 564 demandes par mois en 2011 relativement à sept situations, avec des ressources égales à celles dont elle disposait en 2007 quand elle en recevait 28 par mois pour quatre situations. La Section a tenté de répondre à cette demande en recrutant du personnel temporaire supplémentaire, ce qui ne présente pas de caractère durable ni efficace à long terme vu les contraintes budgétaires actuelles, et en donnant la priorité aux demandes liées aux affaires (plutôt qu'aux situations) et aux procédures en cours (en particulier les audiences de confirmation des charges et les procès). Bien qu'ayant fait tout son possible pour éviter d'être la cause de retards dans les procédures ou d'empêcher les victimes d'exercer leurs droits, le Greffe a été plusieurs fois contraint, au cours de l'année 2011, d'informer les Chambres qu'il n'était pas en mesure de respecter les délais fixés. A l'heure actuelle, le Greffe est dans l'incapacité de suivre le rythme prescrit, et il existe un volume important de demandes non traitées.

13. Outre la charge que cela représente pour le Greffe, le travail des parties et des Chambres concernant l'examen et le traitement des demandes requiert également du temps et des ressources significatives. Cas extrême, 4 121 demandes ont été déposées dans la seule affaire *Bemba*.

B. Procédure de traitement des demandes de victimes devant d'autres institutions judiciaires internationales

14. La Cour s'intéresse aux autres institutions judiciaires internationales qui autorisent les victimes à participer aux procédures ou à demander des réparations. Tel est le cas des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens et du Tribunal spécial pour le Liban (TSL), qui permettent aux victimes de participer. Quoique les cours régionales s'occupant de droits de l'homme, dont la Cour européenne des droits de l'homme, se focalisent sur la responsabilité des États plutôt que sur la responsabilité pénale des individus, elles autorisent les victimes à présenter une demande et à demander des réparations. De telles procédures peuvent s'avérer pertinentes pour la Cour relativement à son propre processus de traitement des demandes.

15. Quoique quasi-judiciaire par nature, d'autres organes ou organisations internationaux gèrent également d'importantes demandes en réparation, compensation, etc., de la part de victimes. Les pratiques et procédures de ces organisations peuvent s'avérer pertinentes pour la Cour aux fins d'identifier et d'analyser des méthodes éventuelles de traitement de demandes groupées. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et la Commission de compensation des Nations Unies (CCNU) sont deux exemples de ces organes qui ont mis en place des procédures ayant fait leurs preuves pour traiter des

¹⁷ *Le Procureur c. Katanga et Chui*, ICC-01/04-01/07-933-FRA, *Décision relative au traitement des demandes de participation*, Chambre de première instance II, 26 février 2009, par. 10 ; et *Le Procureur c. Bemba*, ICC-01/05-01/08-699, *Decision defining the status of 54 victims who participated at the pre-trial stage, and inviting the parties' observations on applications for participation by 86 applicants*, Chambre de première instance III, 22 février 2010, par. 17 à 22 ; et Chambre de première instance, *Le Procureur c. Banda and Jerbo*, *Decision on the Registry Report on 6 applications to participate in the proceedings*, ICC-02/05-03-09-231, 17 octobre 2011, par. 15.

¹⁸ Pour la Section de la participation des victimes et des réparations, cela implique de scanner et d'enregistrer les demandes, gérer les registres papier, vérifier que les demandes reçues soient complètes et demander sur le terrain les informations manquantes ; vérifier à quelles procédures se rattachent, le cas échéant, les demandes ; communiquer les demandes aux représentants légaux concernés ; saisir les données clés dans une base de données ; mener des analyses juridiques et préparer des rapports pour les Chambres ; rédiger des versions expurgées pour la Défense et/ou l'Accusation ; communiquer les demandes aux parties aux fins d'observations ; gérer les registres et se tenir prête pour pouvoir, à tout moment, extraire et produire les originaux, les différentes versions expurgées, ou d'autres informations encore ; garder la trace du parcours de chaque demande au sein des procédures afin de pouvoir répondre à toute ordonnance d'une Chambre.

demandes groupées de la part des victimes. L'annexe du présent rapport examine les systèmes et expériences de ces institutions.

IV. Caractère durable, effectif et efficace

16. L'Assemblée a demandé à la Cour de procéder à la révision du système de participation des victimes en vue de lui conférer un caractère durable, effectif et efficace¹⁹. Cette partie du rapport précise quels sont les éléments-clés pour assurer ces caractéristiques dans le système mis en place afin que les victimes puissent demander à participer aux procédures et réclamer des réparations.

17. Qu'un tel système soit durable renvoie à sa capacité à utiliser les ressources nécessaires d'une manière qui ne les épuise ni ne les réduise de façon permanente. Dans le cadre de ce rapport, un système de participation doit, pour être durable, être conçu pour gérer de nombreuses demandes sans faire porter un fardeau indû aux victimes ni représenter un risque déraisonnable pour leur sécurité. Afin d'être durable, il est essentiel qu'un tel système soit également doté des ressources adéquates aux fins d'être utilisé en temps utile par tous les acteurs impliqués et de permettre le nécessaire suivi adéquat.

18. L'effectivité de ce système renvoie à sa capacité à fonctionner d'une façon qui permette aux victimes demandant à participer à voir leurs formulaires reçus et traités d'une manière appropriée et dans des délais raisonnables, et au fait que ledit système soit fonctionnel sans mauvais usage ni gaspillage des ressources. Pour être effectif, un système de demandes de participation doit éviter la duplication des tâches chez les différents acteurs des doublons de tâches non nécessaires, et toutes les ressources (humaines et autres) doivent être employées judicieusement. Aux fins de l'efficacité, il est essentiel qu'une formation continue sur le système soit prodiguée aux acteurs pertinents, intermédiaires et représentants légaux extérieurs à la Cour compris.

19. L'efficacité d'un tel système renvoie à sa capacité à produire le résultat souhaité. Dans le cadre de ce rapport, un système efficace respecte les droits des victimes à une participation véritable, les droits de la Défense et les autres garanties d'un procès équitable. Le système doit également être suffisamment clair et transparent pour que les victimes puissent le comprendre, l'utiliser et avoir des certitudes relativement à leurs statut, droits et obligations liés à leur demande.

V. Options possibles dans le traitement des demandes de victimes à la Cour

20. Les options analysées dans cette partie du rapport ont pour but d'améliorer le système de demandes de participation actuellement utilisé à la Cour et peuvent déboucher sur l'adoption d'un nouveau système qui nécessiterait d'apporter des modifications au cadre juridique de la Cour. Les options présentées dans ce rapport préliminaire ne sont pas exhaustives, et d'autres encore non identifiées à ce stade²⁰ pourraient également mériter qu'on s'y intéresse. Les présentes options peuvent être combinées de diverses manières et ne s'excluent pas mutuellement. Il est improbable qu'une unique option convienne à toutes les situations et affaires.

21. Pour chaque option, tant les implications juridiques et budgétaires que les avantages et inconvénients pour toutes les parties prenantes impliquées, victimes comprises, sont examinées à l'aune du caractère durable, effectif et efficace exposé ci-dessus. Sont analysées ci-après six options possibles :

- (a) Poursuite du système actuel ;
- (b) Processus de regroupement partiel des demandes ;
- (c) Processus de regroupement intégral des demandes pour une participation collective aux procédures ;

¹⁹ ICC-ASP/10/Res.5, par. 49.

²⁰ Le **Bilan des leçons tirées** par la Cour, demandé par l'Assemblée dans le cadre du **Groupe d'étude sur la gouvernance**, est en cours et pourrait identifier et examiner d'autres options.

- (d) Rapport du Greffe fondant les observations et la prise de décision ;
- (e) Décision sur le statut de victime prise par les juges, sans intervention des parties ; et
- (f) Traitement des demandes des victimes à la phase préliminaire uniquement des parties.

A. Poursuite du système actuel

22. La première option possible serait de continuer d'appliquer le système actuellement utilisé à la Cour pour que les victimes présentent leur demande de participation, mais en accroissant le caractère durable et effectif en le finançant de manière adéquate afin de lui donner la capacité de fonctionner tel qu'initialement prévu dans le Statut et le Règlement. Il peut également y avoir des domaines dans lesquels le système actuel pourrait s'adapter afin d'être plus effectif et efficace sans ressources supplémentaires mais éventuellement avec des changements dans la pratique.

23. Un exemple d'une telle adaptation consisterait à séparer les procédures de demande de participation et de réclamation de réparations²¹. À l'heure actuelle, un formulaire commun est utilisé tant pour la participation que pour les réparations, et la plupart des victimes indiquent leur souhait de demander les deux, même si certains croient peut-être ne réclamer que des réparations. Ainsi, la possibilité de réclamer des réparations à un stade ultérieur, après une condamnation par exemple (au moyen d'un formulaire de demande ou d'une autre procédure prenant place au cours de cette phase), pourrait réduire le nombre de demandes qui doivent être traitées au stade de la situation ou pendant la phase préliminaire, les victimes ayant alors clairement conscience que demander à participer aux procédures ne signifie pas réclamer des réparations.

1. Implications en termes de droit, de pratiques et de ressources

24. La prorogation du système actuel ne requiert pas d'amender le cadre juridique ni de modifier sensiblement la pratique établie. Cette option ne saurait toutefois être durable sans ressources supplémentaires allouées aux acteurs impliqués dans le traitement des demandes. Les mesures consistant à séparer les demandes de participation et de réparations pourraient être mises en place si une distinction claire entre les deux était précisée, en tant que principe des réparations en vertu de l'alinéa 1 de l'article 75 du Statut de Rome.

25. Le Greffe aurait besoin de personnel supplémentaire sur le terrain (deux personnes pour chaque bureau extérieur de la Cour) afin de gérer la procédure de demande, de s'assurer de la précision des informations communiquées et de garantir une supervision efficace des intermédiaires. La Section de la participation des victimes et des réparations demanderait également à pouvoir recruter quelques fonctionnaires en plus pour gérer la procédure à La Haye et pour traiter les demandes. Pour ce qui est des représentants légaux, un ou deux assistants (selon les circonstances) seraient nécessaires sur le terrain, ainsi qu'une ou deux personnes qui se consacraient à l'évaluation et à l'examen des demandes²². Les équipes de la Défense et le Bureau du conseil public pour la Défense auraient également besoin de ressources humaines additionnelles pour le traitement des demandes.

2. Avantages

26. La prorogation du système actuel serait efficace dans le sens où elle permettrait aux parties d'être entendues, respectant ainsi les droits de la Défense. Après plusieurs années de

²¹ Avant 2010, les formulaires de demande de participation et de réparations étaient distincts en raison de préoccupations, exprimées dans les pays où se trouvaient les premières situations, selon lesquelles un formulaire commun créerait parmi les communautés de victimes des attentes en termes de réparations dès les premières phases des procédures.

²² Le Bureau du conseil public pour les victimes suggère que le renforcement de la coopération entre la Section et les représentants légaux pourrait réduire la duplication des tâches. A titre d'exemple, la coordination entre la Section et le Bureau dans la collecte de renseignements supplémentaires s'est avérée être une mesure efficace pour que les demandes soient remplies rapidement, sans multiplication des interlocuteurs prenant contact avec les demandeurs.

pratique, la procédure est raisonnablement claire et transparente, avec des critères d'acceptation définis par les Chambres et communicables aux victimes et aux parties. Le système permet à chacune des victimes de décider si elle souhaite ou non exercer son droit à participer aux procédures ou à réclamer réparation, de voir ses demandes étudiées et de participer aux procédures sur une base individuelle.

27. La mesure proposée consistant à séparer les demandes de participation et de réparation aurait pour avantage de réduire le nombre de demandes reçues à un stade précoce des procédures et, par ricochet, le temps et les ressources nécessaires au Greffe, aux parties et aux Chambres pour examiner les demandes. Il serait cependant nécessaire que la Section de la participation des victimes et des réparations, les représentants légaux et les intermédiaires en contact avec les victimes expliquent clairement à celles-ci qu'il y a deux formulaires, qu'elles ont des objectifs distincts et des impacts différents pour les victimes.

3. Inconvénients

28. Comme précisé ci-dessus, le système actuel aurait un caractère durable uniquement si le Greffe, les Chambres, les parties et les participants se voient allouées les ressources suffisantes pour examiner et traiter les demandes. Cette solution peut toutefois ne pas convenir sur le long terme, vu que le nombre de situations devant la Cour augmente, entraînant un accroissement du volume de demandes, ce qui nécessiterait des ressources plus importantes. C'est par exemple le problème que rencontre la Cour européenne des droits de l'homme, qui n'arrive plus à gérer l'important volume de demandes, en augmentation, ni à stopper le retard qui s'accumule²³.

29. Il est difficile de prévoir l'impact qu'aurait la séparation des deux procédures sur le nombre de demandes de participation qui seront reçues. L'expérience de la Cour jusqu'à ce jour montre que la plupart des victimes, une fois qu'elles ont compris la différence entre participation et réparations, confirment leur souhait de demander les deux. Séparer les procédures pourrait ne pas engendrer une réduction du nombre de demandes, mais au contraire être source de doublement du travail si les victimes remplissent une demande de réparations à un stade ultérieur, plaçant ainsi un fardeau plus lourd sur les intermédiaires, le Greffe, et les représentants légaux des victimes. De plus, un tel système pourrait exposer les demandeurs et victimes à un plus grand risque d'être de nouveau traumatisés, car il suppose que les personnes devraient se remémorer et expliquer deux fois les souffrances qu'elles ont subies. Un tel système, avec séparation des demandes, pourrait par conséquent diminuer l'effectivité du droit des victimes à réclamer réparation.

4. Conclusion

30. Quoiqu'une efficacité plus grande puisse être atteinte, le système actuel serait durable et efficace uniquement avec des ressources supplémentaires. Tout en garantissant les droits des victimes et de la Défense, tels qu'inscrits dans le Statut et les Règlements, cette option consistant à proroger le système actuel avec des ressources supplémentaires pourrait ne pas suffire au vu du volume prévisible des demandes du fait de la nature des crimes relevant de la compétence de la Cour. Il est à noter que, vu le contexte budgétaire actuel, cette option peut paraître peu attrayante aux yeux des États parties. Le système actuel pourrait, en tout état de cause, être retenu comme une option à envisager, que ce soit à titre exclusif ou en combinaison avec d'autres options, en fonction de l'affaire considérée.

31. Certaines mesures, par exemple consistant à séparer les procédures de demande de participation et celles de réclamation de réparations, pourraient être mises en œuvre sans amender le système actuel et pourraient ainsi procurer une aide immédiate. Cependant, cette hypothèse n'est pas vérifiée et il est difficile de prévoir son impact sur les procédures

²³ Les effectifs du greffe de la Cour européenne des droits de l'homme s'élevaient à 521 en 2005, ce qui représentait un doublement sur les six années précédentes. Les audits tant internes qu'externes estimaient à cette date que la Cour avait besoin de 1 280 fonctionnaires de plus: 660 pour faire face aux nouvelles demandes, et 620 pour juguler le retard croissant dans le traitement des demandes. Lord Woolf, *Review of the Working Methods of the European Court of Human Rights*, décembre 2005, p. 11.

de la Cour à l'égard des victimes, son incidence sur les attentes et ses effets sur le nombre de demandes reçues.

B. Processus de regroupement partiel des demandes

32. À la demande de la Chambre préliminaire dans l'affaire *Gbagbo*, le Greffe a mis en place une approche consistant à regrouper partiellement les demandes des victimes. Dans cette démarche, chaque demandeur a rempli une déclaration individuelle (confirmant sa volonté de participer aux procédures et détaillant le préjudice qu'il a subi), mais les informations relatives au crime ou à l'incident, ainsi que d'autres éléments communs au groupe, ont été rassemblés dans un formulaire collectif. Seule la Section de la participation des victimes et des réparations est intervenue dans cette procédure, et le formulaire n'a pas été mis à la disposition des intermédiaires²⁴. Bien que cette procédure ait été en partie collective, la décision sur les demandes des victimes ont été prises sur une base individuelle et, lorsqu'ils y ont été autorisées, les demandeurs ont chacun participé individuellement aux procédures. Cette approche en partie collective peut trouver à s'appliquer dans d'autres affaires impliquant un grand nombre de victimes ayant des incidents spécifiques, ou d'autres critères, en commun²⁵.

1. Implications en termes de droit, de pratiques et de ressources

33. Il s'est avéré que l'approche adoptée dans l'affaire *Gbagbo* ne contrevenait pas au cadre juridique existant de la Cour²⁶. Contestée en ce qui concerne les procédures devant un juge unique, elle a été maintenue en vertu de l'alinéa 3 de l'article 68 du Statut de Rome.

34. En ce qui concerne les ressources, alors que la une procédure de demande en partie collective est source de gains de temps dans le traitement des demandes, elle consommerait plutôt plus de ressources que moins pour plusieurs sections du Greffe sur le terrain (Section de la participation des victimes et des réparations, Section de l'information et de la documentation, Unité des victimes et des témoins) et pour les représentants légaux des victimes. Une telle démarche pourrait cependant à l'avenir être mise en œuvre en impliquant davantage des intermédiaires, réduisant d'autant la charge de travail du Greffe.

2. Avantages

35. Cette option demandant une quantité moindre de travail administratif, elle est source de gain de temps dans le traitement et l'examen des demandes par le Greffe, les parties et les Chambres. Elle a simplifié le travail de la Chambre préliminaire dans l'affaire *Gbagbo* et lui a fait gagner du temps. La procédure a toutefois été simplifiée et rendue plus rapide par l'ordonnance de la Chambre indiquant que seuls les fonctionnaires de la Section de la participation des victimes et des réparations pouvaient prendre en charge le processus ; ainsi les demandes regroupées étaient-elles précises, ce qui a grandement simplifié le travail des Chambres. Les parties continueraient d'examiner les demandes tant individuelles que partiellement regroupées et de présenter des observations à leur sujet.

3. Inconvénients

36. Des préoccupations ont été exprimées par la Défense et les représentants légaux quant à l'expérience *Gbagbo* parce que, entre autres, elle ne permettait pas d'avoir suffisamment d'informations pour examiner les demandes au fond ou pour représenter efficacement leurs clients. Le Bureau du conseil public pour la Défense a indiqué que cette approche ne réduisait pas sa charge de travail et que la demande regroupée offrait moins de garanties judiciaires que la demande individuelle, étant donné qu'elle fournit moins d'informations sur chaque demandeur. Le Bureau du conseil public pour les victimes a lui

²⁴ Le formulaire a été rempli avec l'aide du Greffe et non distribué aux intermédiaires afin de garantir une mise en oeuvre efficace de la procédure de demande partiellement regroupée, de minimiser le risque de doublons dans les demandes et de s'assurer que certaines catégories sensibles de victimes étaient correctement représentées (*Second decision on issues related to the victims' application process*, ICC-02/11-01/11, 5 avril 2012, par. 27 à 29).

²⁵ Le même système a été adopté pour la situation en Ouganda (Chambre préliminaire II, *Decision on Victims' Participation in Proceedings Related to the Situation in Uganda*, ICC-02/04-191, 9 mars 2012).

²⁶ *Second decision on issues related to the victims' application process*, ICC-02/11-01/11, 5 avril 2012.

aussi exprimé des préoccupations, mettant en garde contre des tensions possibles entre l'approche partiellement collective et le cadre juridique actuel basé sur la demande et la participation individuelles. Il soutient que le système de demande partiellement regroupée, dans lequel les victimes ne fournissent pas de détails quant à l'incident, pourrait saper le système de participation des victimes, car ces dernières seraient dans l'impossibilité de fournir toutes les informations nécessaires à l'examen de leur demande.

37. Une autre préoccupation a été exprimée quant au fait que, avec cette méthode hybride, des divergences pourraient apparaître dans les informations fournies par les victimes quant à un même incident, ce qui pourrait générer une charge de travail supplémentaire. Le Bureau du conseil public pour la Défense a indiqué qu'il n'y avait pas de gain de temps significatif, car la Défense devait vérifier, dans la mesure du possible, la cohérence des informations contenues tant dans le formulaire commun que dans les déclarations individuelles. Du point de vue du Bureau, cette approche devrait être employée uniquement si les victimes sont assistées par le personnel du Greffe, plutôt que par les intermédiaires, pour remplir leurs demandes, afin d'en améliorer la qualité et le résultat. Bien que le recours à des intermédiaires puisse générer temporairement des économies, le coût total pourrait augmenter à la suite de contestations, en raison du manque de fiabilité du résultat.

4. Conclusion

38. Le recours à des demandes partiellement regroupées aurait quelque impact sur l'efficacité et les besoins en ressources dans le sens où cela pourrait engendrer des gains de temps pour le Greffe, les parties et les Chambres. Il y a cependant des vues divergentes sur son effectivité et son efficacité. La Cour procède actuellement à l'évaluation de l'expérience *Gbagbo* ; il semble que cette démarche serait plus satisfaisante pour certaines victimes que l'approche strictement individuelle, mais cela reste encore à démontrer²⁷. Un bilan complet des avantages et inconvénients pourra être fait après la conclusion de l'ensemble du cycle de participation – c'est-à-dire à la fin de la phase préliminaire dans *Le Procureur c. Gbagbo*. Des éléments tendent à indiquer que cette option pourrait ne pas convenir à tous les cas d'espèces, en particulier ceux dans lesquels aucun groupe naturel ou préétabli ne peut être identifié ou encore lorsque les victimes sont dispersées sur une vaste zone géographique. La démarche pourrait être combinée avec d'autres options, y compris l'option A. D'autres voies semblent possibles pour rationaliser plus avant le traitement des demandes par le Greffe et leur examen par les Chambres, mais elles n'ont pas été testées²⁸.

C. Processus de regroupement intégral des demandes pour une participation collective aux procédures

39. Cette approche suppose un regroupement total des demandes, autorisant un groupe de demandeurs à fournir des renseignements et à participer sur une base collégiale. Pourraient être acceptées les demandes émanant du représentant d'une communauté au nom de celle-ci, ou encore d'une association reconnue. Cette démarche représenterait un tournant majeur, car elle impliquerait non seulement de s'écarter de l'approche individualisée du traitement des demandes des victimes dans le contexte du cadre juridique, mais également le passage d'une participation individuelle à une participation collective. Cette option peut être déclinée en plusieurs variantes :

²⁷ Les premières conclusions auxquelles est parvenu le Greffe se fondent sur l'apport des psychologues et les consultations préliminaires sur le terrain au Kenya.

²⁸ Une variante de l'approche partiellement collective reviendrait pour le Greffe à continuer de recevoir des demandes individuelles ou partiellement regroupées, mais à les traiter de façon groupée pour rédiger les rapports destinés aux Chambres. Le Greffe entrerait dans la base de données des variables spécifiques (temps, lieu, crime, auteur, etc.) et les en extrairait afin de regrouper des demandeurs spécifiquement par incident. Le rapport du Greffe à la Chambre résumerait l'incident et listerait toutes les victimes affirmant avoir subi un préjudice du fait de sa commission. La décision de la Chambre listerait de la même façon, par incident, les victimes autorisées ou déboutées, sans statuer à part sur chaque victime. Cette option n'ayant pas été considérée d'un point de vue judiciaire, il n'est pas démontré si elle nécessiterait ou non d'amender le cadre juridique. La Section a également identifié d'autres modifications envisageables pour le modèle *Gbagbo*, telles que l'intégration des différentes étapes entreprises tant sur le terrain qu'à La Haye en ce qui concerne le traitement des demandes.

1. Permettre à un groupe de demandeurs de fournir des renseignements et de participer sur une base collégiale, ce qui nécessiterait de modifier la règle 85 du RPP pour que puissent être reconnus comme victimes non seulement les individus ou les institutions mentionnées dans la règle 85-b, mais aussi des communautés. Le représentant de celle-ci pourrait agir au nom des victimes de la communauté même si cette dernière n'a pas été touchée dans son intégralité. Une approche similaire a été adoptée dans une phase préliminaire relative au Kenya, dans laquelle la Chambre préliminaire a ordonné au Greffe de réceptionner des représentations de communautés de victimes par leurs dirigeants²⁹ ;

2. Laisser les victimes se constituer en association (les critères pour ce faire resteraient à définir) et demander à ce qu'elle soit reconnue. Cette association ne serait pas nécessairement constituée des seules victimes de l'affaire en l'espèce, mais à tout le moins d'une majorité. L'association pourrait avoir été créée avant ou après les crimes. Le Greffe vérifierait que l'association, soit créée en vertu du droit national soit reconnue par la Cour, se compose majoritairement de victimes de l'affaire en l'espèce ;

3. Externaliser la tâche de constituer des groupes de victimes et renoncer complètement à une procédure détaillée. Il y a de nombreuses façons d'atteindre ce but, y compris en nommant un représentant légal pour représenter d'une manière générale les victimes d'une affaire (voire plusieurs s'il y a un conflit d'intérêts entre différents groupes de victimes), à qui est déléguée la charge de déterminer les personnes qu'il représente³⁰.

40. Ces différentes variantes nécessiteraient une grande implication de la Section de la participation des victimes et des réparations et d'autres sections du Greffe *in situ*. Il peut être nécessaire de conférer aux victimes individuelles le droit de « se désengager » de l'association ou de la communauté aux fins de la participation aux procédures devant la Cour. Cela pourrait être décidé par la Chambre sur la base d'un rapport présenté par le Greffe.

1. Implications en termes de droit, de pratiques et de ressources

41. Les options consistant à regrouper intégralement les demandes n'ayant pas été testées, il n'est pas dit qu'elles n'appelleraient pas des amendements au cadre juridique, en particulier de l'article 68-3 du Statut, des règles 85 et 89 du RPP, et de la norme 86 du RC. Il importerait de distinguer clairement entre ce qui est proposé et la définition déjà existante dans la règle 85-b d'une victime qui est une organisation. En termes de ressources nécessaires, les conséquences d'une plus grande implication du Greffe sur le terrain devront être estimées, mais on peut s'attendre à ce que les ressources dont le Greffe, les parties et les Chambres ont besoin pour traiter les demandes reçues diminuent considérablement. L'impact sur les demandes de victimes devrait être évalué avec précaution.

42. Une opinion s'est faite jour quant au fait que la seconde possibilité peut poser problème si une association n'est pas uniquement composée de personnes ayant un intérêt personnel dans l'affaire en l'espèce (Statut de Rome), et que les variantes de la troisième possibilité peuvent éventuellement nécessiter un amendement à la règle 89-1 du RPP et à la norme 86-2 du RC. Cette option renvoie la principale charge de travail au représentant légal, ce qui peut avoir un impact sur l'aide judiciaire et/ou les ressources nécessaires aux représentants légaux.

²⁹ Cette option nécessiterait éventuellement d'amender l'article 68-3 du Statut, qui requiert que les intérêts personnels des victimes soient concernés. Il faudra déterminer comment ceux-ci peuvent être évalués de façon collective. Les leçons tirées par le Greffe à partir de son expérience au cours de la phase préliminaire du Kenya révèlent que cette démarche a nécessité un engagement significatif du Greffe sur le terrain, mais a considérablement réduit la charge que représente le traitement des demandes. Demander aux dirigeants de communautés en vertu de l'article 15 du Statut n'a rien à voir avec la participation aux procédures en vertu de l'article 68-3 du Statut.

³⁰ La Cour note que les récentes décisions relatives à la représentation et la participation des victimes dans les affaires du Kenya semblent instaurer une procédure et des modalités de participation des victimes similaires à ce que propose cette option. Voir situation en République du Kenya, *Le Procureur c. William Samoei Ruto et Joshua Arab Sang*, ICC-01/09-01/11-460 et *Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura et Uhuru Muigai Kenyatta*, ICC-01/09-02/11, décisions toutes deux datées du 3 octobre 2012.

2. Avantages

43. En termes de caractère efficace et durable, cette option pourrait être source de gains significatifs de temps et, par conséquent, réduire les ressources nécessaires au Greffe pour les procédures, l'analyse juridique, la préparation des synthèses et des rapports destinés aux Chambres et la rédaction, puisque cet organe ne recevrait plus de demandes individuelles. Pour les mêmes raisons, les parties et les Chambres pourraient gagner du temps. La troisième possibilité évoquée pourrait permettre aux victimes de faire l'économie d'une procédure détaillée, ce qui pourrait mieux protéger leur anonymat, dussent-elles avoir des préoccupations de sécurité.

3. Inconvénients

44. A été exprimée la préoccupation selon laquelle ces options collectives pourraient engendrer de nombreux obstacles pratiques et juridiques relatifs à la constitution d'une association et à la sélection de représentants, ce qui pourrait nécessiter un engagement significatif et chronophage de la part du Greffe ainsi qu'un traitement judiciaire. Il a été soutenu que la formation d'un groupe organisé peut s'avérer, dans certaines circonstances (dont des raisons de sécurité), difficile pour des victimes et pourrait être source de tensions locales. Là où elles ne s'identifient pas déjà elles-mêmes comme faisant partie d'un groupe, elles peuvent avoir des difficultés à avoir confiance en une personne désignée comme « représentant de la communauté » pour parler en leur nom. La Chambre préliminaire en l'affaire *Gbagbo* a rejeté la proposition selon laquelle un représentant du groupe serait désigné pour chaque demande collective. Ont également été soulevées des préoccupations quant au lourd fardeau qui pourrait peser sur les victimes dans des pays où soit les frais administratifs sont élevés soit un contexte de conflit armé n'a pas permis la préservation ou la conservation des documents. Là où des groupes naturels ou des organisations constituées n'existent pas, se pose également la question de savoir s'il est pertinent pour la Cour de s'impliquer dans la création de groupes ou de l'encourager.

45. Le Bureau du conseil public pour les victimes a soulevé le problème que pourrait poser la deuxième possibilité là où la législation nationale diverge quant aux critères fixés au niveau international. Il soutient que cela pourrait être source de discrimination entre des groupes de victimes représentés à un stade précoce – avant l'envoi des demandes – et la majorité des victimes non représentées au même moment. Cela pourrait donc s'avérer contre-productif et empêcher les victimes de demander à participer. En outre, autoriser une association constituée après la commission du crime à être reconnue comme victime ouvre la voie à un risque de création opportuniste d'associations dont la légitimité et le sérieux seraient sujets à caution. Le Bureau du conseil public pour les victimes a recommandé le recours à un contrôle judiciaire des modalités de constitution des associations, de la probité de leurs représentants et de la validité du consentement des victimes.

46. De l'expérience du Bureau du conseil public pour les victimes, les victimes de crimes sexistes ne peuvent pas prendre part à une action de groupe, étant donné que, dans la plupart des cas, le préjudice qu'elles ont subi n'est pas connu de la communauté, ni le plus souvent de leur propre famille. Encourager le recours à une action collective pourrait décourager la participation de ces victimes ou les mettre dans une situation susceptible de les traumatiser de nouveau. Cette option peut s'avérer désavantageuse pour les victimes elles-mêmes en ce sens qu'elles perdent leur droit individuel à faire une demande et à participer et peuvent se trouver dans l'incapacité d'exposer de manière significative leurs vues et préoccupations. Cela rendrait également les victimes vulnérables à d'éventuelles manipulations et les priverait d'un accès direct à la Cour.

47. A été soulevée une inquiétude plus profonde : les informations contenues dans les formulaires collectifs pourraient être insuffisants pour évaluer la crédibilité d'un demandeur, et si une association est autorisée à participer en tant que groupe de victimes, tous ses membres devrait avoir démontré qu'ils sont des victimes potentielles en l'espèce³¹.

³¹ Dans certains systèmes de droit civil, par exemple en droit français, une association peut participer aux procédures. La législation française a cependant restreint l'accès à la Justice aux associations ayant plus de cinq ans d'existence légale au moment des faits (art. 2 à 2-20 du code de procédure pénale), l'intention étant de limiter l'accès aux seules associations sérieuses, dont la constitution n'est pas opportuniste. De plus, toujours en droit

A été exprimée l'opinion que, puisque cette possibilité prive les parties de la capacité d'évaluer de manière appropriée si chaque victime individuelle satisfait ou non aux conditions requises pour être reconnue comme victime en l'affaire, elle ne garantit pas l'équité des procédures ni ne respecte les droits de la Défense. A été affirmée la préoccupation que la troisième possibilité fait non seulement fi de la contribution des parties et participants, mais également du contrôle judiciaire relatif aux victimes participant aux procédures, et que, dans la pratique, des représentants légaux exposeraient à la Cour des vues et préoccupations au nom de victimes inconnues ou non identifiées.

4. Conclusion

48. Cette option pourrait influencer de manière significative sur l'efficacité du Greffe, des parties, des participants et des Chambres (en particulier la troisième variante), mais pourrait engendrer d'importantes difficultés et impliquer une présence accrue du Greffe sur le terrain et un engagement plus important du représentant légal des victimes. De plus, la troisième variante alourdirait probablement le budget de l'aide judiciaire. Cette option pourrait convenir à certaines circonstances, comme les cas où des groupes naturels ou déjà formés existent, mais pas à toutes. Elle pourrait être combinée avec d'autres options, y compris la première (A).

49. Il faudrait en évaluer l'impact sur les victimes et, en particulier, dans quelle mesure celles-ci seraient vulnérables à d'éventuelles manipulations en l'absence de contrôle exercé par la Cour. Ces options collectives n'ayant pas été testées, les éléments nécessaires à un bilan pertinent des avantages et inconvénients font défaut.

D. Rapport du Greffe fondant les observations et la prise de décision

50. Cette option implique la préparation et la communication d'un rapport du Greffe de prime abord sur les demandes présentées par les victimes, rapport sur lequel se fondent tant les observations par les parties et les représentants légaux que la prise de décision par la Chambre. Le Greffe préparerait un rapport appliquant la jurisprudence et les instructions des Chambres et mettant en lumière les cas limites demandant qu'une décision soit prise. Ce rapport serait notifié avec les demandes aux parties et aux participants aux fins d'observations, et la Chambre adopterait ou modifierait le rapport.

51. Variation possible, le rapport du Greffe, outre qu'il fournirait une première évaluation des demandes, serait structuré d'une manière telle qu'il constitue un outil pour les parties et la Chambre aux fins que celles-ci soumettent leurs observations d'une manière unifiée et plus efficace. À l'heure actuelle, les parties emploient des formats différents pour communiquer leurs observations sur les demandes de victimes. L'adoption d'un tableau aux entrées semblables pourrait, par exemple, rendre le travail des parties – et celui de la Chambre en particulier – plus efficace en évitant la duplication du travail. Une base de données des demandes accessible aux parties, aux Chambres et au Greffe pourrait constituer une option à explorer pour plus d'efficacité et d'efficacités.

1. Implications en termes de droit, de pratique et de ressources

52. Cette option suppose un rôle différent pour le Greffe qui, d'un certain point de vue, pourrait être considéré comme compromettant la neutralité de cet organe, ou comme empiétant sur les fonctions judiciaires. Il a par exemple été évoqué une inquiétude quant à la possible perte de neutralité du Greffe et à la contestation de l'évaluation d'une demande par cet organe. Ce rôle est toutefois souvent tenu par le Greffe ou son équivalent dans d'autres institutions (notamment dans les Cours européenne et interaméricaine des droits de l'Homme, et cas de la section de participation des victimes du TSL³²³³). On ne sait pas

français, une association ne peut agir au nom d'une personne physique que si elle peut justifier avoir reçu le consentement expresse de la victime qu'elle représente. Ainsi, le droit français autorise certains associations à se constituer « parties civiles » dans une affaire, mais en imposant un garde-fou juridique solide. Il faudrait en prévoir de semblables si une telle proposition voyait le jour à la Cour.

³³ Tribunal spécial pour le Liban, *Transmission of Applications for the Status of Victim Participating in the Proceedings* (transmission de demandes de statut de victimes participant à la procédure), 10 février 2012, par. 11.

clairement si cette option nécessiterait de modifier le Règlement de procédure et de preuve ou le Règlement de la Cour afin de permettre la communication du rapport du Greffe aux parties. Même si elle pouvait être introduite par des chambres sans nécessiter une modification aux dispositions juridiques pertinentes, il est préférable qu'elles soient introduites uniformément et appliquées par toutes les chambres dans l'intérêt de la cohérence et de la certitude. Cette option ne nécessiterait pas une augmentation significative des ressources du Greffe (si tant est qu'il y en ait besoin) pour la production de rapports puisque cet organe en produit déjà³⁴. Il serait toutefois nécessaire d'assurer une formation ; la création d'une base de données ou d'un outil spécifique pourrait en outre nécessiter des fonds supplémentaires.

2. Avantages

53. Cette option fondée sur un rapport présente comme avantage le fait que les parties, les représentants légaux et la Chambre bénéficierait de l'analyse des demandes par le Greffe. Ce choix garantirait la transparence de la procédure et éviterait aux parties de se livrer à des analyses parallèles d'une même demande, d'où on peut espérer une réduction des coûts de l'aide juridique, de l'Accusation et des chambres, ainsi qu'une efficacité améliorée du processus

54. La seconde permutation soulignée ci-dessus présente l'avantage de ne pas violer la neutralité du Greffe si ce dernier ne procède pas à une évaluation mais se contente de permettre que son récapitulatif soit utilisé par les parties comme par les chambres. Un outil ou une base de données pourraient être créés afin d'intégrer les informations figurant sur la demande, avec des entrées multiples qui pourraient aussi refléter les observations des parties.

3. Inconvénients

55. Si l'option fondée sur le rapport était adoptée seule, le Greffe n'y gagnerait ni en temps, ni en efficacité car il devrait préparer des rapports sur les demandes, avec tout le processus que cela implique. Il se peut aussi que le rapport doive être expurgé avant d'être transmis aux parties, d'où une charge de travail supplémentaire pour le Greffe. D'après les vues de certains, cette option pourrait compromettre la neutralité du Greffe si cet organe procède à une évaluation des demandes (plutôt qu'à un résumé). Selon le Bureau du conseil public pour la Défense, ceci pourrait se traduire par le fait que le Greffe agisse comme un avocat des demandeurs, alors que c'est le rôle du conseil des victimes ou du Bureau du conseil public pour les victimes. Ceci pourrait se traduire par une inégalité des armes et empiéter sur les droits de la Défense.

4. Conclusion

56. Cette option fondée sur le rapport du Greffe pour traiter les demandes éviterait une duplication inutile et permettrait un processus de traitement des demandes plus rationalisé et transparent. Elle aurait des conséquences limitées sur le caractère durable, en permettant aux parties, aux représentants légaux des victimes et aux chambres, d'économiser du temps mais sans bénéfice pour le Greffe à moins que cette option ne s'accompagne d'autres mesures susceptibles d'amener des gains d'efficacité pour cet organe. Les vues diffèrent quant aux conséquences qu'aurait cette option, ou non, sur la neutralité du Greffe. Ce processus de demande n'aurait pas de conséquence significative sur l'expérience des victimes en termes de demandes de participation. Toutefois, l'option n'a pas été testée et il faudrait procéder à une évaluation plus poussée pour en mesurer correctement les avantages et inconvénients.

³⁴ Certains facteurs pourraient faire augmenter les coûts pour le Greffe, par exemple si les Chambres décident que des informations différentes doivent être incluses dans les rapports, ou si le champ d'application se trouve grandement étendu.

E. Décision sur le statut de victime prise par les juges, sans intervention des parties

57. Cette option envisage que les demandes présentées par les victimes soient tranchées par les chambres sans soumission préalable par les parties. Décider si les victimes recevront le statut de participant est ainsi dévolu à la chambre préliminaire ou à la chambre de première instance, sans que les parties puissent faire des observations, ou alors de manière limitée. Cette option s'inspire de la manière dont un juge d'une chambre préliminaire du Tribunal spécial pour le Liban a récemment interprété le Règlement du Tribunal³⁵, à savoir une interprétation stricte de l'article 86, par laquelle le juge a décidé que la question de savoir si une personne qui demande le statut de victime doit le recevoir ne constitue pas un sujet dont les parties peuvent discuter (« is not a matter that falls to be litigated by the parties »³⁶). Cette restriction à l'apport des parties, dans le TSL, se limite au processus de demande ; les parties peuvent demander l'exclusion de victimes acceptées à la procédure au cours du procès³⁷. Afin de protéger dans une certaine mesure les personnes demandant le statut de victimes, leur représentant légal peut également bénéficier du droit d'interjeter appel en vertu de l'article 82-1-d du Statut de Rome.

58. Il existe plusieurs possibilités dans le cadre de cette option :

- (a) Des informations partielles (et non les demandes elles-mêmes) sont fournies aux parties pour qu'elles puissent formuler des observations ;
- (b) Les chambres peuvent proposer aux parties de déposer des documents sur les questions juridiques pertinentes sans qu'il y ait transmission des demandes elles-mêmes ; ou
- (c) Les parties n'ont aucune possibilité de faire part de leurs observations.

1. Implications en termes de droit, de pratique et de ressources

59. Cette option exigerait sans doute la modification de la règle 89-1 du Règlement de procédure et de preuve (exigeant la communication des demandes aux parties) et du Règlement de la Cour. Elle ne supposerait pas de modification autre du rôle judiciaire et n'aurait pas de conséquence significative sur le processus de demande des victimes.

2. Avantages

60. L'absence de communication des demandes aux parties rendrait inutile l'expurgation de ces documents, d'où un gain de temps significatif pour le Greffier. Ce processus permettrait d'ailleurs de protéger l'identité des victimes jusqu'à l'ouverture du procès. Il entraînerait aussi un gain de temps pour les parties, qui auraient besoin de moins de ressources à la phase de la demande, d'où une réduction de l'aide juridique. Cette approche permettrait en outre d'accélérer les décisions sur les demandes de victimes et éviterait de retarder les procédures judiciaires puisqu'il ne serait plus question du délai accordé aux parties pour présenter leurs observations.

3. Inconvénients

61. Cette option a soulevé l'inquiétude que les parties soient privées du droit d'être entendues, ce qui constitue une violation des droits de la Défense tels que décrits à l'article 67-1 du Statut de Rome. Selon Bureau du conseil public pour la Défense, si le

³⁵ L'article 86-C-i du Règlement de procédure et de preuve du TSL précise : « Le Juge de la mise en état statue sur la demande d'obtention de la qualité de victime participant à la procédure, après avoir recueilli les observations des parties et de la Section de participation des victimes sur des questions juridiques pertinentes ».

³⁶ R119728 *Decision on Defence motion of 17 February 2012 for an order to the Victims' Participation Unit to re-file its submission inter partes and inviting submissions on legal issues related to the applications for the status of victim participating in the proceedings*, 5 avril 2012, par. 27.

³⁷ Ibid, par. 32, 33 et 39. Le juge de la mise en état a ajouté, dans une décision ultérieure, que les parties pouvaient avoir accès à tout ou partie des demandes (« be granted access to some or all of the [...] applications ») à une phase ultérieure de la procédure. Le juge de mise en état, le Procureur c. S. J. Ayyash, M. A. Badreddine, M. H. H. Oneissi et A. H. Sabra, *Decision on victims' participation in the proceedings*, STL-11-01/PT/PTJ, F0236/20120508/R121249-R121291/EN/nc, 8 mai 2012, par. 130.

cadre juridique de la Cour devait être modifié pour inclure des éléments d'un système inspiré du droit civil, cette modification devrait s'accompagner simultanément de la mise en œuvre des protections de ce même système. Ils se réfèrent au droit civil, par exemple au droit civil français, qui prévoit des mécanismes visant à prévenir les demandes sans importance, y compris par la consignation de sommes, et la prévention de victimes comparaisant comme témoins³⁸. À la Cour pénale internationale, certains témoins sont aussi des victimes participant à l'affaire. Le Bureau du conseil public pour la Défense note qu'en vertu de l'article 113 du Règlement du TSL, les victimes participant à l'affaire doivent communiquer toutes les pièces à décharge en leur possession³⁹ tandis que la Chambre d'appel de la Cour a rejeté cette obligation⁴⁰. Le Bureau du conseil public pour la Défense en conclut qu'intégrer les éléments d'un système sans leur contrepartie protectrice pourrait avoir un effet négatif sur le caractère équitable de la procédure.

62. Inconvénient de cette option, bien qu'elle permette un gain de temps et de ressources aux phases précoces de la procédure judiciaire, elle ne fait que repousser à un stade ultérieur le droit des parties à présenter des soumissions relatives aux demandes des victimes et donc pourrait ne pas présenter un grand intérêt sur le long terme. Tandis qu'une décision initiale *prima facie* sur les demandes peut être prise à la phase préliminaire, elle peut être contestée par les parties au cours du procès, ce qui peut entraîner une duplication du travail pour les chambres.

63. Ce processus a soulevé l'inquiétude de présenter des inconvénients aussi pour les victimes, qui ne sauraient pas avec certitude ce qu'il en est de leur statut pratiquement jusqu'à la fin du procès. L'inconvénient serait moindre si la procédure pour interjeter appel présentait des garanties telles que des motifs et des limitations spécifiques dans le temps pour faire appel⁴¹. Il a également été affirmé que cette option pourrait causer aux victimes des souffrances, en particulier si leurs demandes sont finalement jugées irrecevables en dépit de leur participation au procès. Certaines personnes ayant demandé à participer en tant que victimes devant les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens ont en effet connu un tel sort. Tel pourrait être également le cas à la Cour relativement aux victimes qui participent aux procédures et témoignent (statut *duel* des victimes et victimes qui comparaissent devant la Chambre, comme dans l'affaire *Lubanga*).

4. Conclusion

64. Cette option pourrait être utilisée en combinaison avec d'autres options présentées dans ce rapport afin d'apporter certains bénéfices en termes d'efficacité pendant les premières phases des procédures, mais il se pourrait que cela revienne simplement à reporter la charge, en temps et en ressources, à une phase ultérieure tout en présentant des inconvénients sérieux pour les victimes qui participent à la procédure. Comme on l'a noté, cet effet serait atténué si la procédure d'appel pertinente comportait des protections telles que des motifs et des limitations spécifiques dans le temps pour les appels. Cette option ne permettrait pas une amélioration à proprement parler de l'efficacité dans le processus des demandes de participation des victimes puisque la possibilité pour les parties de soumettre des observations et de contester des demandes se trouve simplement repoussée. Il se pourrait toutefois que les parties ne contestent pas le droit de chaque victime ayant été

³⁸ Les parties doivent déposer une somme en consignation lorsqu'elles présentent une demande ; il n'y a pas de consignation lorsque la victime a obtenu l'aide juridique. Le juge peut aussi faire une exception même si la victime n'a pas obtenu ladite aide. Cf. article 88 du code de procédure pénale français. Le cadre juridique du TSL ne permet pas qu'une victime compare comme témoin Cf. article 87-B- v du Règlement du TSL.

³⁹ Article 113 - Communication d'éléments de preuve à décharge - A) Sous réserve des dispositions des articles 116, 117 et 118, le Procureur communique aussitôt que possible à la Défense toute information dont il dispose ou a connaissance qui peut raisonnablement tendre à établir l'innocence de l'accusé, atténuer la responsabilité pénale de celui-ci ou compromettre la crédibilité des éléments de preuve à charge. B) Les obligations énoncées au paragraphe A) s'appliquent au victimes participant à la procédure. (ajouté le 30 octobre 2009)

⁴⁰ La Chambre d'appel, le Procureur c. G. Katanga et M. Ngudjolo, Arrêt relatif à l'appel interjeté par Germain Katanga contre la Décision relative aux modalités de participation des victimes au stade des débats sur le fond, rendue le 22 janvier 2010 par la Chambre de première instance II, ICC-01/04-01/07-2288, 16 juillet 2010.

⁴¹ Les appels peuvent avoir pour effet de retarder une affaire, au détriment de l'efficacité de la Cour. En pratique, la charge de travail serait transférée des chambres à la Chambre d'appel, dont la capacité de les traiter de manière rapide pourrait être moindre étant donné qu'elle est compétente pour toutes les affaires.

autorisée à participer alors qu'à l'heure actuelle, dans la plupart des cas, les parties tendent à présenter des observations au sujet de toutes les demandes. La méthode exposée ici n'ayant pas été testée à la Cour, les informations pour en évaluer correctement les avantages et inconvénients ne sont pas suffisantes. Il faudrait procéder à une évaluation plus poussée, qui pourrait être menée dans le cadre de l'analyse des enseignements reçus.

F. Traitement des demandes des victimes à la phase préliminaire uniquement

65. Cette option impliquerait la rationalisation du processus de demande de façon à ce que les demandes soient traitées préalablement à la confirmation des charges, et non après, à moins que les charges ne soient étendues conformément au Règlement de procédure et de preuve. Actuellement, les victimes admises à participer à la phase préliminaire, sont de nouveau admises à participer au procès par la Chambre de première instance⁴². Certaines chambres ont continué de recevoir des demandes de participation des victimes au cours du procès et de prendre des décisions à cet égard. Dans l'affaire *Bemba*, plusieurs milliers de demandes ont été traitées au cours du procès, et certaines couraient encore à une phase avancée. Selon la Défense, cet état de choses a eu des conséquences sur son droit à disposer du temps et des facilités nécessaires à sa préparation (article 61-7-b SR).

66. Une alternative consisterait à lancer le processus de demande le plus tôt possible au cours de la phase préliminaire, avec une date-butoir pour la soumission des demandes de participation (et non des demandes de réparation). Ces demandes seraient examinées avant la confirmation des charges, et une fois la phase préliminaire terminée, les victimes liées aux charges confirmées seraient automatiquement admises à participer au procès. Aucune nouvelle demande ne serait acceptée, sauf dans des circonstances très restreintes si les charges confirmées sont plus étendues que celles initialement présentées pour confirmation, comme le précise le RPP. Autre alternative : que les chambres préliminaires prennent des décisions quant au statut de victimes à toutes les phases de la procédure, même après qu'une affaire entre dans une phase ultérieure, procès ou autre.

1. Implications en termes de droit, de pratique et de ressources

67. Une telle option pourrait être amenée par la modification de la règle 89-1 du RPP et de la norme 86 du RC, et exiger l'amendement de l'article 68-3 du Statut. Il faudrait déterminer si cette proposition de répartition des tâches entre les chambres préliminaires et les autres est compatible avec le Statut de Rome, et en particulier avec les articles 39, 57, 61 et 64.

2. Avantages

68. Supprimer l'examen obligatoire des demandes de participation des victimes dans le laps de temps menant au procès et pendant cette période permettrait à la Chambre de première instance de faire des économies. Fixer une date-butoir lors de la phase préliminaire limiterait le nombre des demandes et rendrait le système plus durable. Attribuer aux chambres préliminaires le rôle de trancher les demandes des victimes pourrait avoir un autre effet positif : garantir que la Chambre de première instance n'est influencée par aucune information autre que les éléments de preuve présentés au procès par les parties et participants. Cette option permettrait aussi aux parties de ne pas dépenser leurs ressources pour l'analyse et la présentation d'observations des demandes de victimes à la phase du procès.

3. Inconvénients

69. Un tel système serait durable uniquement si la Chambre préliminaire recevait des ressources significativement plus importantes et serait efficace seulement si elle disposait de suffisamment de temps avant l'audience de confirmation des charges, ce qui n'est souvent pas le cas. Le document contenant les charges généralement utilisé comme

⁴² Norme 86-8 du Règlement de la Cour.

fondement à la détermination des victimes entrant dans le champ d'application de l'affaire, est publié assez tardivement dans la phase préliminaire. Cette option exigerait aussi du Greffe, ainsi que des représentants légaux des victimes, qu'ils disposent de moyens suffisants pour être présents très tôt dans les communautés affectées afin de donner des informations aux victimes potentielles, de fournir une aide et de traiter les demandes avant la fin de la phase préliminaire. Le manque de temps ou de ressources avant la confirmation des charges aurait pour effet d'empêcher les victimes de demander à participer.

70. La situation pourrait être améliorée par la prolongation de la phase préliminaire ou, par exemple, en demandant au Procureur de terminer son enquête avant la confirmation des charges et de communiquer tous les éléments de preuve à la Chambre préliminaire. Ce processus pourrait toutefois se traduire par une prolongation du délai avant d'entendre d'une affaire et par un conflit avec les droits de la Défense. Le Bureau du conseil public pour la Défense a affirmé que le droit de la Défense à la conduite diligente des procédures en vertu de Statut de Rome ne devrait pas se trouver amoindri par la participation des victimes, et que tout délai produit un impact négatif sur l'ensemble des parties prenantes. Le processus pourrait toutefois être perçu comme une amélioration si un allongement de la phase préliminaire permet de réduire de manière significative le temps consacré au procès.

4. Conclusion

71. Si la possibilité de fermer la porte aux demandes de participation des victimes à la fin de la phase préliminaire peut diminuer la charge de travail des chambres de première instance, elle augmenterait celle des chambres préliminaires, qui auraient besoin de davantage de ressources. Ce système rendrait moins incertaine la situation des victimes participant à la procédure, mais pourrait réduire grandement le nombre de celles qui sont autorisées à participer, à moins d'allonger la phase préliminaire. Redonner aux victimes la possibilité de demander à participer lors de la phase du procès mais en laissant à la Chambre préliminaire le soin de trancher ces demandes se traduirait par un gain de temps pour la Chambre de première instance mais ne ferait que déplacer la charge de travail d'une chambre à l'autre, sans qu'il y ait d'impact positif pour le Greffe, les parties ou les participants. Il faudrait procéder à une analyse de cette option plus poussée pour parvenir à une conclusion sur son impact et sa compatibilité avec la Cour.

VI. Conclusions

72. Comme l'a demandé l'Assemblée, le présent rapport a détaillé les résultats de l'analyse préliminaire menée par la Cour sur le système actuellement employé pour les demandes de participation des victimes. Alors que le droit des victimes de participer et de demander réparation constitue une des caractéristiques les plus novatrices du Statut de Rome, le système actuel limité aux ressources existantes ne saurait avoir un caractère durable en raison de la nature des crimes relevant de la compétence de la Cour, qui font des victimes en masse. Dans ces circonstances, la Cour est d'accord qu'il est nécessaire d'améliorer le processus par lequel les victimes demandent à participer aux procédures ou à recevoir des réparations.

73. Six options possibles identifiées dans ce rapport ont été analysées aux fins de vérifier leur compatibilité avec la lettre et l'esprit du Statut de Rome, visant à permettre une participation significative des victimes tout en étant efficace et à caractère durable, dans le respect de l'équité des procédures. Il importe de noter que chaque option présente à la fois des avantages et des inconvénients, et qu'au lieu de s'exclure mutuellement, elles pourraient être utilisées en se combinant les unes avec les autres de diverses manières. Il est toutefois également important pour les victimes (ainsi que pour les représentants légaux et les intermédiaires) de savoir à quoi s'attendre, dans le cadre d'un processus clair.

74. La Cour doit encore évaluer certaines options exposées dans le présent rapport. Elle considère qu'il est prématuré, à ce stade, de choisir une option spécifique, et recommande plutôt d'examiner plus avant les implications juridiques, financières et pratiques des options déjà identifiées comme possibles. Lesdites options, visant à améliorer le processus de demande de participation des victimes, seront examinées, avec d'autres, dans trois autres

contextes : la feuille de route de la Cour, la facilitation du Groupe d'étude sur la gouvernance et l'exercice sur les enseignements de cette décennie⁴³.

Annexe

Procédure concernant le traitement des demandes des victimes devant d'autres institutions et organisations judiciaires internationales

1. La présente annexe décrit par le menu les procédures et expériences qui permettent aux victimes, dans le cadre d'autres institutions judiciaires internationales, de participer aux procédures ou de solliciter des réparations, ainsi que la Section III de ce rapport en fait état. Il s'agit en l'occurrence du Tribunal spécial pour le Liban, des Chambres extraordinaires des tribunaux cambodgiens et de la Cour européenne des droits de l'homme. Les procédures multiples, à l'occasion desquelles des groupes de demandeurs bénéficient d'un traitement plus ou moins collectif, visent à assurer un règlement efficace dans les cas où le recours à des procédures individuelles serait difficile à gérer, demanderait un temps considérable et/ou s'avérerait dispendieux. Même si elles n'appliquent pas les mêmes normes que des institutions judiciaires, les procédures qu'utilisent des institutions telles que la Commission d'indemnisation des Nations unies (CINU) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) présentent toujours un intérêt aux fins de la présente étude.

A. Procédure concernant les demandes des victimes devant le Tribunal spécial pour le Liban

2. Le Tribunal spécial pour le Liban (TSL) fait partie des quelques institutions juridiques internationales qui confèrent un rôle aux victimes dans le cadre de procédures judiciaires. Les victimes peuvent prendre part aux procédures, mais elles ne sont pas considérées comme des parties à celles-ci et elles ne peuvent pas demander à percevoir des dommages de la part du TSL.

3. Pour prendre part à la procédure, les victimes doivent remplir un formulaire et le soumettre à la Section de participation des victimes (SPV). La SPV reçoit les demandes, vérifie que les demandes sont complètes et les transmet au Juge de la mise en état (JME)⁴⁴. Pour chaque affaire, des délais sont fixés pour le dépôt des demandes des victimes⁴⁵, et celles qui ne présentent pas leur demande dans le délai imparti doivent justifier de raisons valables pour le faire au-delà de ce délai⁴⁶. La SPV remet au Juge de la mise en état un résumé de chaque demande individuelle et un tableau général de l'ensemble des demandes⁴⁷. À ce jour, la SPV a classé comme documents confidentiels et *ex parte* les demandes des victimes, leurs résumés et le tableau d'ensemble qui les concerne, étant donné que ceux-ci contiennent des noms de personnes et d'autres éléments d'information permettant d'identifier d'éventuelles victimes⁴⁸. Le JME a fixé, à l'intention des représentants légaux, un délai strict pour introduire une demande valable de mesures de

⁴³ *Enseignements : premier rapport de la Cour à l'Assemblée des États parties*, 21 août 2012, partie III.

⁴⁴ Article 51 B) iii) du Règlement de procédure et de preuve.

⁴⁵ L'article 89 B) du Règlement de procédure et de preuve : « [l]e Juge de la mise en état s'assure que la procédure ne prend aucun retard injustifié. Il prend toutes les mesures nécessaires afin que l'affaire soit en état en vue d'un procès équitable et rapide. »

⁴⁶ *Ordonnance portant fixation du délai pour le dépôt des demandes aux fins d'obtenir la qualité de victime participant à la procédure*, 8 septembre 2011, STL-II-01/I/PTJ.

⁴⁷ *Transmission of Applications for the Status of Victim Participating in the Proceedings* (Communication de demandes pour obtenir le statut de victime prenant part à la procédure), 9 février 2012, STL-11-01/PT/PTJ, paragraphes 6 et 7.

⁴⁸ La non-divulgence de l'identité des demandeurs et/ou l'identité de tiers figurant dans les demandes, sont des mesures pouvant faire l'objet d'une demande en application de l'article 133 A), ou comme le prévoit l'article 50. On peut également envisager le fait que des demandes de non-divulgence de telles informations soient soumises en application des articles 115 ou 116. *Ibid.*, par. 10.

protection visant à garantir l'anonymat de chaque demandeur ou pour divulguer aux parties l'identité du demandeur⁴⁹.

1. Facteurs à prendre en considération par le Juge de la mise en état du TSL

4. Pour déterminer si un demandeur peut participer à la procédure en tant que victime, le JME doit examiner un certain nombre de facteurs⁵⁰. Parmi les éléments qui doivent obligatoirement être pris en compte, figurent les questions suivantes : la victime dispose-t-elle de moyens de preuve *prima facie*, ses intérêts personnels sont-ils affectés et sa participation peut-elle porter atteinte aux droits de l'accusé⁵¹. Le JME peut également examiner la question de savoir si la participation sollicitée peut entraîner des retards indus ou avoir une incidence négative sur la sécurité du procès ; si elle est susceptible de servir l'intérêt de la justice ; et si le demandeur disposant d'informations factuelles pertinentes portant sur la culpabilité ou l'innocence de l'accusé est susceptible d'être un témoin⁵². L'article 86 C), paragraphe 1, prévoit que le JME statue sur la demande d'obtention de la qualité de victime après avoir recueilli les observations des parties et de la SPV sur des questions juridiques pertinentes. Le JME a récemment décidé qu'il n'appartient pas aux parties de trancher la question de savoir si le statut de victime peut être conféré à un demandeur⁵³. Le JME peut recueillir les observations des parties sur des points de droit spécifiques, s'il le juge nécessaire, mais les demandes des victimes ne sont pas transmises aux parties.

2. Observations des parties au TSL

5. Ni le Statut du TSL ni le Règlement de procédure et de preuve ne statuent sur la question de savoir si les parties peuvent avoir accès aux demandes des victimes et, si tel est le cas, à quel stade de la procédure et selon quelles modalités⁵⁴. Le JME a décidé que les parties ne sont pas habilitées à recevoir communication des demandes au stade de la mise en état et qu'elles ne peuvent subir de préjudice à ce titre⁵⁵. Une décision de cet ordre ne préjuge en rien de la solution qui sera retenue, le cas échéant, dans l'avenir quant à la question de savoir si les parties doivent ou non avoir accès aux demandes des victimes ou aux informations qu'elles contiennent et, si tel est le cas, dans quelle mesure et selon quelles modalités⁵⁶. Le JME a relevé que les parties peuvent demander que les victimes ne participent pas à la procédure au cours de la phase du procès et qu'à ce titre, elles peuvent demander à être entendues par la Chambre de première instance, et à recevoir leurs demandes⁵⁷.

B. Procédure concernant les demandes des victimes devant les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens

6. Les victimes disposent d'une reconnaissance accrue devant les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC) et elles peuvent être appelées à

⁴⁹ *Order On A Working Plan And On The Joint Defence Motion Regarding Trial Preparation* (Ordonnance concernant un plan de travail sur la demande conjointe de la défense dans le cadre de la préparation du procès, 25 octobre 2012, STL-11-01/PT/PTJ, par. 48.

⁵⁰ La SPV examine et vérifie les demandes à la lumière de ces éléments. *Transmission of Applications for the Status of Victim Participating in the Proceedings* (Communication de demandes pour obtenir le statut de victime prenant part à la procédure), 9 février 2012, STL-11-01/PT/PTJ, par. 11.

⁵¹ Article 86 B i) à iv) du Règlement de procédure et de preuve.

⁵² Article 86 B v) à x) du Règlement de procédure et de preuve. *Decision on Victims' Participation in the Proceedings* (Décision sur la participation des victimes à la procédure), 8 mai 2012, STL-11-01/PT/PTJ, par. 24 et 25.

⁵³ *Decision on Defence motion of 17 February 2012 for an order to the Victims' Participation Unit to refile its submission inter partes and inviting submissions on legal issues related to the applications for the status of victim participating in the proceedings* (Décision relative à la requête de la Défense du 17 février 2012 aux fins d'enjoindre à la Section de participation des victimes de déposer à nouveau sa requête *inter partes* et d'ordonner la présentation de conclusions sur des questions juridiques liées aux demandes d'obtention de statut de victime prenant part à la procédure), 5 avril 2012, STL-11-01/PT/PTJ, par. 27 et 54.

⁵⁴ *Ibid.*, par. 35.

⁵⁵ *Ibid.*, par. 40 et 54. La Chambre de première instance a rejeté le fait que l'article 86 C) constitue une atteinte aux droits de l'accusé ou fasse préjudice à l'équité du procès.

⁵⁶ *Ibid.*, par. 53.

⁵⁷ *Ibid.*, par. 32, 33 et 39.

témoigner et à prendre part activement aux procédures par le dépôt de plaintes auprès des co-procureurs⁵⁸ ou en demandant à participer à la procédure en qualité de parties civiles.

1. Rôle de la Section d'appui aux victimes des CETC

7. Toute victime d'un crime qui relève de la compétence des CETC peut demander à prendre part, en qualité de partie civile, aux procédures et solliciter des réparations⁵⁹. Les parties civiles sont, officiellement, parties prenantes aux procédures⁶⁰. Pour se constituer partie civile, les victimes doivent utiliser le formulaire de renseignements sur la victime⁶¹ et soumettre leurs demandes à la Section d'appui aux victimes (SAV)⁶². Les co-juges d'instruction ont fixé des délais pour le dépôt des demandes⁶³ et ont rejeté les demandes formées hors délai. La SAV traite les plaintes et les demandes des parties civiles, et elle établit des rapports à leur sujet. Elle transmet les demandes et rapports aux co-juges d'instruction⁶⁴, à la Chambre préliminaire ou à la Chambre de première instance⁶⁵, en tant que de besoin⁶⁶. Conformément au Règlement intérieur⁶⁷, les co-juges d'instruction doivent notifier aux co-procureurs et à l'accusé les constitutions de parties civiles, lorsqu'elles sont formées⁶⁸.

2. Processus de décision sur les demandes des victimes au sein des CETC

8. Les co-juges d'instruction statuent sur la recevabilité des demandes, à tout stade de la procédure, jusqu'au jour où est prise l'ordonnance de clôture (acte d'accusation). À l'occasion de l'examen d'une demande de partie civile, les co-juges d'instruction doivent évaluer s'il existe, *prima facie*, des fondements suffisants pour donner à penser que le demandeur a subi directement un préjudice lié aux crimes allégués faisant l'objet de l'instruction⁶⁹, et si les faits allégués à l'appui de la demande sont établis sur la base de l'hypothèse la plus probable⁷⁰. Aux termes de la Règle 23 *bis*, paragraphe 3, du Règlement intérieur, lors du prononcé de l'ordonnance de clôture, les co-juges d'instruction statuent, par ordonnance distincte, sur la recevabilité de toutes les demandes de constitution de partie civile pendantes. Ces ordonnances peuvent faire l'objet d'un appel par les parties ou par les personnes ayant formé une demande de constitution de partie civile selon la procédure prévue par la Règle 77 *bis*. Tant que leur demande de constitution n'a pas été rejetée, selon la Règle 23 *bis*, paragraphe 2, du Règlement intérieur, les personnes qui se sont constituées parties civiles peuvent exercer les droits qui leur sont reconnus.

9. En ce qui concerne les mesures de protection prises à l'égard des parties, il n'a pas été nécessaire d'expurger les éléments d'information permettant d'identifier les parties civiles ainsi que leurs déclarations au stade de l'instruction, compte tenu de la nature confidentielle des enquêtes, interdisant à quiconque ayant accès au dossier de divulguer les informations

⁵⁸ Pour la procédure applicable au plaignant, voir l'article 2 de la *Practice Direction on Victim Participation*, 02/2007/Rev.1 (Directive pratique sur la participation des victimes). Les demandeurs ne sont pas partie à la procédure et ne peuvent pas demander de réparations. Les parties civiles ne peuvent pas comparaître en qualité de témoin. Voir Règle 23 4) du Règlement intérieur.

⁵⁹ Règle 23 1) du Règlement intérieur (RI).

⁶⁰ *Ibid.* et article 3.1 de la Directive pratique sur la participation des victimes 02/2007/Rev.1.

⁶¹ Règle 23 *bis* 4) du RI et article 3.5 de la Directive pratique sur la participation des victimes 02/2007/Rev.1.

⁶² Formulaire de participation des victimes, Directive pratique sur la participation des victimes 02/2007/Rev.1, Annexe A.

⁶³ Règle 23 *bis* 2) du RI. Voir également Chambre de la mise en état des CETC, Affaire 002, *Decision on Appeals Against Orders of the Co-Investigating Judges on the Admissibility of Civil Party Applications*, D411/3/6, 24 juin 2011, par. 11.

⁶⁴ CETC, Bureau des co-juges de mise en état, *Order on the Admissibility of Civil Party Applications Related to Request D250/3*, 13 janvier 2010, D250/3/2.

⁶⁵ Règle 23 4) du RI, Rev.3.

⁶⁶ Article 3.4 de la Directive pratique sur la participation des victimes 02/2007/Rev.1.

⁶⁷ Règle 29 1) du RI.

⁶⁸ Règle 23 *bis* 2) du RI.

⁶⁹ CETC, Chambre de la mise en état, Affaire 003, *Considerations of the Pre-Trial Chamber Regarding the Appeal Against Order on the Admissibility of Civil Party Applicant*, 28 février 2012, D11/1/4/2, par. 3. Pour l'examen de recevabilité, voir CETC, Chambre de la mise en état, Affaire 002, *Decision on Appeals Against Orders of the Co-Investigating Judges on the Admissibility of Civil Party Applications*, 24 juin 2011, D411/3/6, par. 29, 42 et 71.

⁷⁰ Règle 23 *bis* 1) du RI, et CETC, Chambre de la mise en état, Affaire 002, *Decision on the Reconsideration of the Admissibility of Civil Party Applications*, 1^{er} juillet 2011, D364/1/6, par. 13.

qu'il contient⁷¹. S'agissant des mesures de protection prises à l'égard du public, la Chambre de première instance a validé la décision du Bureau de co-juges d'instruction, aux termes de laquelle, lors de l'application de mesures de protection, il y a lieu de fournir l'identité des parties civiles qui les sollicitent, et de démontrer de surcroît comment, faute de telles mesures, les vies et le bien-être des demandeurs ou de leurs familles pourraient être menacés⁷². Dans la plupart des cas, le Bureau du Procureur, qui a sollicité des mesures de protection au nom de tiers, n'a pas soumis ces éléments d'information et les demandes ont été rejetées⁷³. Des mesures de protection n'ont été accordées qu'à deux parties civiles. Au stade du procès, la Chambre de première instance a ordonné que « dans le cadre des procédures publiques entendues par la Chambre dans le dossier n° 1, chacune des parties civiles (à l'exception de [deux parties civiles]) soit dorénavant désignée par son nom »⁷⁴.

3. Décision finale et conclusions des parties sur les demandes devant les CETC

10. Les décisions portant sur la recevabilité des demandes des parties civiles sont susceptibles d'appel, selon le stade de la procédure, devant la Chambre préliminaire ou la Chambre de la Cour suprême⁷⁵. Lors de l'appel, l'ensemble des parties à la procédure peuvent présenter des observations, ou répondre aux observations des autres parties⁷⁶. À l'occasion du procès, les parties peuvent également contester les demandes des parties civiles⁷⁷. Les co-juges d'instruction ont relevé que, au stade préliminaire, ils ne sont pas en mesure de se prononcer définitivement sur les préjudices qu'ont subis les victimes et que c'est seulement, à l'occasion de l'arrêt qu'elle rendra, que la Chambre de première instance pourra statuer définitivement à cet égard, sur la base de l'ensemble des éléments de preuve avancés au cours de la procédure⁷⁸. Dans l'affaire 001, la Chambre de la Cour suprême a jugé que la Chambre de première instance n'avait pas commis d'erreur de droit en se prononçant dans son arrêt sur le fond des demandes des victimes qui avaient participé à la procédure⁷⁹.

C. Procédure concernant les demandes des victimes devant la Cour européenne des droits de l'homme

11. Tout individu ou toute entité juridique qui se situe dans le ressort territorial d'un État partie à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales peut présenter une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Près de 800 millions d'individus relèvent de la compétence de la Cour et, au cours de la dernière décennie, la CEDH a été submergée de recours et il existe un arriéré important de dossiers en souffrance, à savoir 139 500 requêtes⁸⁰. Des mesures ont été prises récemment afin de combler ce retard, en réduisant de six à quatre mois le délai pour introduire une requête, en instituant un ordre de priorité pour les affaires qui comptent parmi les plus importantes et les plus graves, en mettant en œuvre une procédure d'arrêt pilote pour les affaires répétitives, et en nommant des juges supplémentaires pour traiter les requêtes⁸¹.

⁷¹ Règle 54 du RI. Voir également *Prosecutor v. Kaing Guek Eav alias Duch*, Case No. 001/18-07-2007/ECCC/TC, *Decision on Protective Measures for Civil Parties*, 2 juin 2009, par. 9.

⁷² *Ibid.*, par. 7.

⁷³ *Ibid.*, par. 8.

⁷⁴ *Ibid.*, page 7.

⁷⁵ Article 3.8 de la Directive pratique sur la participation des victimes 02/2007/Rev.1.

⁷⁶ Voir, par exemple, CETC, Chambre de la mise en état, Affaire 002, *Decision on the Reconsideration of the Admissibility of Civil Party Applications*, D364/1/6, 1^{er} juillet 2011, par. 2 et 3.

⁷⁷ CETC, Chambre de la Cour suprême, Affaire 001, *Kaing Guek Eav alias Duch, Appeal Judgement*, No. 001/18-07-2007, 3 février 2012, par. 455 et 463.

⁷⁸ CETC, Chambre de la mise en état, Affaire 002, *Decision on Appeals Against Orders of the Co-Investigating Judges on the Admissibility of Civil Party Applications*, D411/3/6, 24 juin 2011, par. 29.

⁷⁹ La procédure pénale cambodgienne prévoit clairement qu'un tribunal de première instance doit se prononcer sur l'admissibilité des parties civiles dans son jugement. *ECCC, Supreme Court Chamber, Case 001, Kaing Guek Eav alias Duch, Appeal Judgement (Appel)*, No. 001/18-07-2007, 3 February 2012, paras 495 – 496 and 500.

⁸⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Pending Applications Allocated to a Judicial Formation* (30 septembre 2012).

⁸¹ Voir généralement la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, *Déclaration de Brighton* (20 avril 2012).

1. Rôle du Greffe au sein de la CEDH

12. Un requérant doit remplir un formulaire de demande et le soumettre au Greffe⁸². Les requêtes doivent être présentées dans le délai de quatre mois qui suit la date de décision finale à l'échelon national et ne sont pas acceptées après ladite date⁸³. Le Greffe a pour principale fonction de traiter et de préparer les requêtes aux fins de leur règlement judiciaire, et il appartient à la Cour de se prononcer sur leur recevabilité. Les juristes chargés du traitement des dossiers au sein du Greffe interviennent à titre de rapporteurs non judiciaires et ils préparent les dossiers et des notes d'analyse afin de faciliter la décision des juges. En janvier 2011, une Section de filtrage des requêtes a été instituée au sein du Greffe, avec pour principale fonction de procéder à un tri approfondi, exact et immédiat des affaires, afin de veiller à ce que toutes les requêtes se situent sur la filière procédurale qui convient⁸⁴.

2. Processus de décision sur les demandes et observations des parties devant la CEDH

13. Il existe trois filières procédurales pour une requête : une décision à bref délai par un juge unique ; son examen par un comité de trois juges ; ou une décision prise par un chambre conformément à la politique définie par la Cour en matière d'ordre de priorité. Le Protocole n° 14 a été mis en œuvre afin d'accroître la capacité de la Cour à traiter un volume élevé de requêtes. Aux termes de ce Protocole, un juge unique peut déclarer irrecevable une requête lorsque celle-ci ne satisfait pas à l'évidence aux critères de recevabilité. Ledit juge statue sur la requête sur la base d'une note préparée par un rapporteur non judiciaire du Greffe ou sous sa responsabilité⁸⁵. Il peut refuser de se prononcer sur la requête et la renvoyer, dans ce cas, à un comité ou à une chambre, aux fins de son examen⁸⁶.

14. Lorsqu'une décision de cet ordre peut être prise sans qu'il soit procédé à un examen plus approfondi, un comité de trois juges peut, à l'unanimité et à tout stade de la procédure, déclarer qu'une requête n'est pas recevable ou rayer celle-ci du rôle de la Cour⁸⁷. Le comité peut également déclarer une requête recevable et rendre un arrêt sur le fond, si la question à l'origine de la requête relève de la jurisprudence bien établie de la Cour⁸⁸. Dans ce cas, les parties peuvent soumettre leurs observations au comité aux termes de l'article 54, paragraphe 2 b), du Règlement de la Cour. Si le juge unique ou le comité ne se prononce pas sur la requête, conformément à l'article 29, paragraphe 1, une chambre doit statuer sur la recevabilité et sur le fond des requêtes.

15. Une requête peut être déclarée irrecevable sans que l'État défendeur n'en soit averti, mais la déclaration de sa recevabilité doit être portée à la connaissance de ce dernier. Aux termes de l'article 54, paragraphe 2) du Règlement de la Cour, avant de statuer, la chambre peut décider de demander aux parties de présenter des éléments d'information factuels, des documents ou tout autre pièce, ou inviter les parties à lui soumettre des observations par écrit. Le requérant doit être en mesure de justifier sa qualité de victime tout au long de la procédure⁸⁹ et l'État défendeur peut contester la recevabilité d'une requête à cet égard. Une exception d'irrecevabilité doit être soulevée par le défendeur dans les observations qu'il présente sur la recevabilité de la requête et un État peut se trouver privé de la possibilité de soulever ultérieurement de telles questions, au stade de l'examen au fond⁹⁰.

⁸² Règle 47 1) du Règlement de la Cour.

⁸³ Article 35 1) de la CEDH. Voir également la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, *Déclaration de Brighton* (20 avril 2012) par. 15 a).

⁸⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Filtering Section speeds up processing of cases from highest case-count countries*, <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F484672E-0C6A-4815-9449-44157ED9C89C/0/Bilan_filtage_EN.pdf> visité le 23 octobre 2012.

⁸⁵ Article 52 A 1) du Règlement de la CEDH. Voir l'article 18 A concernant les rapporteurs non judiciaires.

⁸⁶ Voir généralement l'article 27 de la CEDH.

⁸⁷ Article 28 1) a) de la CEDH et Règle 53 1) du Règlement de la Cour.

⁸⁸ Article 28 1) b) de la CEDH.

⁸⁹ *Burdov v. Russia*, App. No. 59498/00 (ECHR 7 May 2002) par. 30.

⁹⁰ Règle 55 du Règlement de la Cour.

D. Procédure concernant les demandes des victimes devant la Commission d'indemnisation des Nations Unies

16. La Commission d'indemnisation des Nations Unies (CINU) a été instituée dans le but de traiter les demandes de réparations émises à l'encontre de l'Irak du fait de son invasion et de son occupation illicites du Koweït, à la suite d'une décision du Conseil de Sécurité imputant la responsabilité des faits à l'Irak en vertu du droit international⁹¹. Les demandeurs n'étaient donc pas tenus d'apporter la preuve de la responsabilité de l'Irak. La CINU a été créée en tant qu'organe de résolution des réclamations, habilitée à statuer sur un nombre important de réclamations dans un délai raisonnable et opérait, à ce titre, plus d'une manière administrative que sur un mode contradictoire⁹². La CINU a traité en 15 ans seulement plus de 2,6 millions de demandes pour un montant d'environ 352,5 milliards de dollars au profit de personnes, d'entreprises, de gouvernements, et d'organisations internationales dans 96 pays.

1. Traitement d'une demande d'indemnisation devant la CINU

17. Le Règlement intérieur provisoire de la CINU prévoyait, dans le détail, les procédures applicables pour la soumission des demandes d'indemnisation, leur traitement par le Secrétariat et leur règlement par les Commissaires⁹³. Les plaignants ont été priés de soumettre leurs demandes, par l'entremise de leurs autorités nationales, au Secrétariat qui enregistrerait les demandes et réalisait un examen préalable de l'ensemble des critères requis⁹⁴. Les plaignants devaient soumettre leurs demandes en utilisant le formulaire officiel de la CINU⁹⁵. Les juristes du Secrétariat de la CINU examinaient ensuite les demandes et établissaient, en collaboration avec les Commissaires, des rapports et recommandations à l'intention du Conseil d'administration chargé d'approuver les demandes.

18. Dans un souci d'efficacité, les demandes étaient réparties en catégories (de A à F), reposant chacune sur des seuils propres en matière de preuve, avec des techniques de traitement et des normes d'indemnisation spécifiques⁹⁶. Le Conseil d'administration a donné la priorité aux particuliers, à la fois pour le traitement et le règlement des indemnisations⁹⁷. La CINU n'a pas suivi les critères usuels d'établissement de la preuve, afin de faire face au nombre important de demandes et en raison, dans certains cas, du manque d'éléments probants compte tenu des circonstances dans lesquelles les pertes avaient été subies⁹⁸. Pour bénéficier de cette procédure accélérée, le requérant devait uniquement apporter la preuve suffisante que sa demande d'indemnisation était recevable⁹⁹. Un niveau de preuve accru s'appliquait aux demandes de plus grande ampleur et plus complexes¹⁰⁰.

⁹¹ C.S. Res. 687, UN Doc. S/RES/687 (3 avril 1991).

⁹² Procédures des réclamations auprès de la CINU <<http://www.uncc.ch/clmsproc.htm>> visité le 25 septembre 2012.

⁹³ Règlement provisoire de la CINU disponible en anglais à <http://www.uncc.ch/decision/dec_10.pdf> visité le 2 novembre 2012.

⁹⁴ Articles 14 et 16 du Règlement provisoire de la CINU.

⁹⁵ *Ibid.*, Article 6 1).

⁹⁶ Howard Holtzmann et Edda Kristjánisdóttir, "International Mass Claims Processes: Legal and Practical Perspectives" (Oxford University Press 2007) page 171. Voir également Ales articles 36 et 38 du Règlement provisoire de la CINU.

⁹⁷ Voir la Décision 1 du Conseil d'administration du 2 août 1991, *Criteria for Expedited Processing of Urgent Claims* (Critères relatifs à la procédure accélérée des réclamations urgentes), UN Doc. S/AC.26/1991/1 ; et Décision 10 du 26 juin 1992, *Provisional Rules for Claims Procedure* (Règlement provisoire relatif à la procédure de réclamations), UN Doc S/AC.26/1992/10.

⁹⁸ Holtzmann et Kristjánisdóttir, supra n 53, page 211.

⁹⁹ Article 35 du Règlement provisoire de la CINU. *UNCC Claims Processing* (Traitement des réclamations devant la CINU) <<http://www.uncc.ch/clmsproc.htm>> visité le 27 septembre 2012.

¹⁰⁰ Article 35 du Règlement provisoire de la CINU et Décision 7 du conseil d'administration du 28 novembre 1991, telle que révisée le 16 mars 1992, *Criteria for additional Categories of Claims* (Critères relatifs aux nouvelles catégories de réclamations), UN Doc. S/AC.26/1991/7/Rev.1, par. 3.

2. Processus de décision sur les demandes introduites devant la CINU

19. La CINU a employé des méthodes de rapprochement, d'échantillonnage et d'établissement de la preuve lorsqu'elle devait statuer sur des demandes similaires. Lorsque les demandes d'une catégorie ou sous-catégorie particulière possédait les mêmes caractéristiques juridiques et factuelles, la CINU s'est efforcée de régler les points communs et d'instituer des méthodes d'évaluation standards¹⁰¹. Une fois les précédents établis sur le plan factuel et juridique, les Commissaires ont appliqué lesdites méthodes à des cas ultérieurs, limitant ainsi leurs tâches à la vérification et à l'évaluation des demandes et au calcul des éventuelles indemnités¹⁰². En revanche, les cas complexes ou de plus grande envergure (catégories D à F) pouvaient faire l'objet d'un examen approfondi¹⁰³.

3. Observations sur les demandes introduites devant la CINU

20. Bien que n'étant pas partie aux procédures, l'Irak était en droit d'exprimer ses vues. Conformément à la Règle 16 du Règlement, les demandes soumises à un examen officiel étaient incluses dans les rapports trimestriels, dans lesquels il était état des points factuels et juridiques soulevés dans les demandes d'indemnisation. Le Gouvernement irakien ainsi que tout gouvernement et organisation internationale ayant déposé une plainte pouvaient consulter les rapports et ont été invités à présenter ses éventuels points de vue et toute information supplémentaire au sujet des questions soulevées. À la suite de quoi, ces informations ont été examinées par les Commissaires¹⁰⁴. En application de la Règle 36, les Commissaires pouvaient en outre demander aux plaignants et à l'Irak de présenter leurs vues lors de procédures orales, quoique celles-ci n'aient pas fait légion¹⁰⁵. Aucune procédure n'avait été prévue en vue d'un appel ou d'un réexamen pour des raisons de procédure, de fond ou pour toute autre raison¹⁰⁶.

E. Procédure concernant les demandes des victimes devant l'Organisation internationale pour les migrations

21. Deux processus de recours collectifs prévus pour les survivants de l'Holocauste et autres victimes du régime nazi, à savoir le Programme allemand de dédommagement du travail forcé (GFLCP) et le Programme relatif aux avoirs des victimes de l'Holocauste (HVAP), ont été mis en œuvre en tant que projets indépendants au sein de l'OIM. Le GFLCP a été co-financé par le Gouvernement de l'Allemagne et par l'industrie de ce pays, et le HVAP a été financé par un fonds de règlement de banques suisses en liaison avec le règlement d'un recours collectif aux Etats-Unis¹⁰⁷.

1. Processus de réclamation devant l'OIM

22. L'OIM a utilisé des formulaires de réclamation standardisés, couvrant les diverses catégories de réclamations. Les formulaires contenaient des informations qui pouvaient être versées aisément dans une base de données pour les besoins de leur traitement. Des délais ont été fixés pour soumettre les réclamations relatives aux deux programmes¹⁰⁸. Toutes les réclamations ont été traitées et tranchées par des membres du Secrétariat. Les requérants

¹⁰¹ Article 38 a) du Règlement provisoire de la CINU.

¹⁰² Traitement des réclamations devant la CINU <<http://www.uncc.ch/clmsproc.htm>> visité le 27 septembre 2012.

¹⁰³ Article 38 d) du Règlement provisoire de la CINU, et Linda Taylor, 'The United Nations Compensation Commission', dans C Ferstman, M Goetz et A Stephens (eds.), *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity: Systems in place in systems in the making* (Réparations pour les victimes de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité : systèmes applicables et systèmes en cours d'élaboration (Martinus Nijhoff Publishers 2009) page 207.

¹⁰⁴ Traitement des réclamations devant la CINU <<http://www.uncc.ch/clmsproc.htm>> visité le 27 septembre 2012.

¹⁰⁵ Voir CS de l'ONU, Conseil d'administration de la CINU, *Decision concerning the review of current UNCC procedures taken by the Governing Council of the United Nations Compensation Commission at its 101st meeting, held on 7 December 2000 at Geneva* (Décision concernant l'examen des procédures actuelles de la CINU prises par le Conseil d'administration de la Commission d'indemnisation des Nations Unies à sa 101^{ème} réunion), S/AC.26/Dec.114, 7 décembre 2000.

¹⁰⁶ Article 40 4) du Règlement provisoire de la CINU. Les erreurs matérielles pouvaient être corrigées en application de l'article 41.

¹⁰⁷ Pour plus d'informations, consulter <swissbankclaims.com> visité le 24 octobre 2012.

¹⁰⁸ Holtzmann et Kristjánsdóttir supra n 53, page 162.

n'ont pas eu à établir l'existence d'une responsabilité avant que leur demande ne soit approuvée. Dans le cas du GFLCP, les recommandations du Secrétariat ont été adressées, aux fins de leur approbation, à la Fondation allemande et, s'agissant du HVAP, à la Cour des États-Unis chargée d'exercer le contrôle¹⁰⁹. L'examen des réclamations et les recommandations, au GFLCP et au HVAP tout à la fois, ont été coordonnés par les juristes du Secrétariat, et chaque catégorie de réclamation a été traitée par une équipe mandatée à cet effet. Par exemple, le personnel habilité à traiter les réclamations a examiné les formulaires et les éléments de preuve qui les accompagnaient, a introduit les éléments d'informations dans une base de données, et a créé un profil électronique pour chaque type de réclamation, indiquant si les preuves des indices essentiels de l'esclavage ou du travail forcé avaient été rapportées conformément aux critères requis¹¹⁰.

2. Processus de décision sur les réclamations par l'OIM

23. Des règles de preuve souples ont été utilisées pour tenir compte du temps écoulé entre le dommage subi et la réclamation ainsi que des circonstances dans lesquelles le préjudice est intervenu¹¹¹. S'agissant du GFLCP, l'existence d'un fait était considéré comme établi s'il en était apporté la preuve de manière convaincante et une réclamation ne pouvait être rejetée au seul motif qu'elle n'était étayée par des preuves documentaires de caractère officiel¹¹². À partir de la réunion de divers éléments d'information contenus dans des réclamations individuelles et de la recherche historique menée par le Secrétariat, des hypothèses de base ont été mises au point et ont été appliquées pour combler les lacunes des éléments de preuve rassemblés par un requérant¹¹³. Le HVAP a utilisé, de manière générale, un critère de « plausibilité », exigeant qu'un requérant fasse une déclaration rendant compte de la nature du travail forcé accompli et de l'ensemble des éléments de preuve qu'il est censé raisonnablement avoir en sa possession¹¹⁴.

24. Pour procéder à la vérification des réclamations en matière d'esclavage et de travail forcé, dans le cadre du GFLCP et du HVAP, ont été utilisées des techniques de regroupement, de profilage, d'échantillonnage et de rapprochement. Le traitement des réclamations a fait appel, de manière importante, aux technologies de la communication, les formulaires étant conçus, pour les divers types de réclamations, de façon à ce que puissent être utilisées au maximum les informations rassemblées au sein des bases de données¹¹⁵. S'agissant du rapprochement, deux bases de données ont été créées, l'une contenant les réclamations et l'autre les informations réunies à partir de sources telles que des banques, des registres de propriété et des archives historiques. Un logiciel a confronté les informations relatives aux réclamations et les données issues du processus de vérification, afin d'établir une base suffisante pour assurer le règlement d'une réclamation.

25. En plus de la technique de regroupement, allant de pair avec le règlement de certaines réclamations, identifiables en raison des problèmes communs qu'elles soulevaient, l'OIM a aussi eu recours à l'établissement de précédents¹¹⁶, qui ont été ensuite suivis dans l'ensemble des cas ultérieurs¹¹⁷. Le regroupement de réclamations signifiait que les réclamations reposant sur le même schéma factuel ou présentant un profil juridique ou autre de caractère similaire étaient recensées à l'aide des informations rassemblées dans la base de données des réclamations et étaient ensuite traitées conjointement. Une fois que des groupes de réclamations avaient été établis, il a été possible d'ajouter à une réclamation les éléments d'information nécessaires qui manquaient à partir des renseignements fournis

¹⁰⁹ *Ibid.*, page 127.

¹¹⁰ *Ibid.*, page 323.

¹¹¹ *IOM Property Claims Commission Supplemental rules* (Règles supplémentaires de la Commission de l'OIM sur les réclamations de biens), Section 22(1).

¹¹² Holtzmann et Kristjánssdóttir, *supra* n 53, page 220; et *ibid.*

¹¹³ OIM, "*Property Restitution and Compensation Practices and Experiences of Claims Programmes*" (Restitution de biens, pratiques d'indemnisation et expériences tirées des programmes de réclamations) (2008) page 4.

¹¹⁴ Plan d'allocation et de distribution. Voir Holtzmann et Kristjánssdóttir, *supra* n 53, page 220.

¹¹⁵ Holtzmann et Kristjánssdóttir, *ibid.*, page 343.

¹¹⁶ Le règlement de la Commission de réclamation de biens a prévu que, dans la mesure du possible, les réclamations relatives à des points factuels et juridiques similaires devaient être traitées conjointement, voir section 20 1).

¹¹⁷ Holtzmann et Kristjánssdóttir, *supra* n 53, page 246.

dans le cadre d'une autre réclamation. Toutes les réclamations en instance dans le groupe ont été ensuite tranchées rapidement en fonction du précédent¹¹⁸.

3. Observations sur les réclamations introduites devant l'OIM

26. Les décisions sur les réclamations du GFLCP n'ont été prises que sur la base de pièces écrites, et jamais à partir des documents constitutifs ou des procédures opérationnelles prévues pour les audiences¹¹⁹. Le GFLCP n'a donné au requérant que la possibilité de faire appel d'une décision auprès d'un organe d'appel indépendant¹²⁰. Les banques suisses ont pris part à la négociation de l'accord de règlement placé au centre du HVAP, mais ledit accord n'a pas précisé comment les fonds devaient être distribués. L'accord a chargé un représentant de la Cour d'élaborer un plan de répartition, qui a été approuvé en définitive par la Cour (mais pas par les parties). Les requérants pouvaient faire appel de certaines réclamations soumises au HVAP devant le même organe qui se prononçait sur les réclamations du GFLCP, alors que d'autres pouvaient faire l'objet d'un nouvel examen de la part d'un contrôleur indépendant désigné par l'OIM.

¹¹⁸ OIM, *“Property Restitution and Compensation Practices and Experiences of Claims Programmes”* (Restitution de biens, pratiques d'indemnisation et expériences tirées des programmes de réclamations) (2008) page 5.

¹¹⁹ Holtzmann et Kristjánisdóttir, supra n 53, page 235.

¹²⁰ OIM, *“Property Restitution and Compensation: Practices and Experiences of Claims Programmes”* (Restitution de biens, pratiques d'indemnisation et expériences tirées des programmes de réclamations) (2008) page 137. Voir également la section 25.1 du *Property Claims Commission Rules* (Règlement de la Commission sur les réclamations de biens).