

**Dix-huitième session**

La Haye, 2-7 décembre 2019

Rapport du Bureau sur l'aide judiciaire**I. Contexte**

1. Le présent rapport est présenté en vertu du mandat confié à la facilitatrice, M^{me} l'Ambassadrice Sabine Nölke (Canada),¹ sur l'aide judiciaire. Ce mandat est fondé sur la résolution ICC-ASP/17/Res.5, dans laquelle l'Assemblée demande à la Cour de « continuer à réévaluer le fonctionnement du système d'aide judiciaire, et de présenter, au début de 2019, le cas échéant, des propositions d'ajustements pour la politique de rémunération de l'aide judiciaire, afin qu'elles soient examinées par l'Assemblée, par l'intermédiaire du Comité du budget et des finances, à sa dix-huitième session » et prie le Bureau « d'établir une facilitation sur l'aide judiciaire, afin d'examiner les propositions formulées par la Cour et de rendre compte à leur sujet à l'Assemblée. »²

II. Discussions au sein du Groupe de travail de La Haye

2. La facilitatrice a tenu deux réunions, ouvertes aux États Parties. Lors de la première réunion, le Directeur des Services d'appui judiciaire du Greffe a présenté les propositions de modification de la politique de la Cour relative à l'aide judiciaire. Il a informé le groupe de travail de la politique d'aide judiciaire, du fondement juridique de la réforme actuelle et des raisons de cette réforme. Il a présenté les cinq principes sur lesquels repose la politique d'aide judiciaire, à savoir l'égalité des armes, l'objectivité, la transparence, la continuité et la souplesse, et l'économie. De plus, il a évoqué les principaux changements (redistribution des ressources, simplification du système de paiement pour les frais de déplacement à La Haye et création de contrats de services) et a indiqué que la question du régime fiscal des membres des équipes juridiques était en cours d'examen.

3. La facilitatrice a entrepris de mener des consultations sur la politique d'aide judiciaire révisée de la Cour auprès d'un large éventail de parties prenantes.

4. Lors de la deuxième réunion, qui s'est tenue le 18 septembre 2019, la facilitatrice a informé le groupe de travail des larges consultations qu'elle a menées auprès des différentes parties prenantes et d'un représentant de l'État hôte, et de l'exposé qu'elle a présenté le 29 août 2019 devant le Comité du budget et des finances (le Comité). La facilitatrice a également présenté son analyse de la question de l'aide judiciaire.

¹ Le 15 février 2019, le Bureau a nommé M^{me} l'Ambassadrice Sabine Nölke (Canada) facilitatrice pour l'aide judiciaire.

² Résolution ICC-ASP/17/Res.5, annexe I, paragraphe 8.

III. Conclusions et recommandations

5. L'exposé présenté par la facilitatrice lors de la réunion du 18 septembre 2019, dans lequel figurent notamment ses recommandations à l'attention de la Cour et de l'Assemblée sur la réforme du système d'aide judiciaire, figure dans l'annexe. Ses recommandations en ce qui concerne les modifications à apporter à la résolution générale susceptible d'être adoptée lors de la dix-huitième session figurent dans l'appendice.

Annexe

Rapport de la facilitatrice : Consultations sur la politique d'aide judiciaire révisée de la Cour

1. En 2016, le Greffe de la Cour a fait appel aux services d'un expert indépendant pour évaluer le système d'aide judiciaire de cette dernière. Les conclusions de cet expert ont été présentées à l'Assemblée des États Parties dans le « Rapport Rogers », daté du 5 janvier 2017. Au regard de ce rapport et de ses conclusions, le Greffe s'est fixé pour objectif de finaliser le projet de politique en 2019 en vue de sa présentation à l'Assemblée réunie en sa dix-huitième session. À cette fin, en vertu de la résolution ICC-ASP/17/Res.5, adoptée en séance plénière le 12 décembre 2018, le mandat de la Cour a été renouvelé comme suit :

« En ce qui concerne l'**aide judiciaire**,

a) *ayant à l'esprit* la recommandation formulée par le Comité du budget et des finances demandant à la Cour de s'efforcer, autant que possible, de présenter une réforme susceptible d'être menée à bien dans les limites des ressources existantes en examinant les possibilités de contenir la charge administrative sans mettre en péril la nécessité de la responsabilisation, et en fixant les priorités en conséquence, *demande* à la Cour de continuer à réévaluer le fonctionnement du système d'aide judiciaire, et de présenter, au début de 2019, le cas échéant, des propositions d'ajustements pour la politique de rémunération de l'aide judiciaire, afin qu'elles soient examinées par l'Assemblée, par l'intermédiaire du Comité du budget et des finances, à sa dix-huitième session ; et

b) *prie* le Bureau d'établir une facilitation sur l'aide judiciaire, afin d'examiner les propositions formulées par la Cour et de rendre compte à leur sujet à l'Assemblée ; »

2. Après l'élaboration du projet de politique d'aide judiciaire par la Cour au début de l'été 2019, M^{me} l'Ambassadrice Sabine Nölke (Canada), en sa qualité de facilitatrice du Groupe de travail de La Haye sur l'aide judiciaire, a mené des consultations approfondies auprès du Greffe, des États Parties (y compris l'État hôte), de membres de la société civile, du Bureau du conseil public pour la Défense (BCPD) et de l'Association du Barreau près la Cour pénale internationale (ABCPI).

3. Au regard de ces consultations, la facilitatrice estime que le projet de politique d'aide judiciaire, dans sa forme actuelle, **n'est pas encore prêt pour être soumis à l'examen de l'Assemblée réunie en sa dix-huitième session**. En outre, dans la mesure où les inquiétudes suscitées par le projet de politique concernent des considérations politiques de fond, la facilitatrice estime qu'il serait prématuré de procéder à une évaluation financière du projet dans sa forme actuelle. La facilitatrice a présenté cette analyse oralement au Comité du budget et des finances (le Comité) le 29 août 2019, en présence de représentants de la Cour. Au regard de son exposé et des commentaires des représentants de la Cour, le Comité a partagé ses conclusions.

4. Il est recommandé, par conséquent, que le groupe de travail sur l'aide judiciaire poursuive ses travaux et que les États Parties se penchent sur des questions précises nécessitant un débat de fond, avant que les implications de la politique en termes de coûts ne soient présentées au Comité pour examen, et *in fine* à l'Assemblée en vue de leur possible adoption.

A. Rémunération

1. Considérations fiscales

5. De nombreuses inquiétudes ont été exprimées quant au régime fiscal auquel sont soumis, dans le cadre de leurs rapports avec la Cour et l'État hôte, les conseils intervenant au titre de l'aide judiciaire. Dans la mesure où les conseils intervenant au titre de l'aide judiciaire et leur personnel d'appui ne sont pas employés par la Cour mais sont rémunérés dans le cadre de mandats d'aide judiciaire en qualité de prestataires indépendants, l'administration fiscale de l'État hôte les assujettit à l'impôt sur le revenu. De ce fait, la rémunération nette des conseils et des personnels d'appui qui résident dans l'État hôte serait réduite *de facto* d'environ 30 à 40 pour cent. Pour leur part, en tant que fonctionnaires de la Cour, les conseils et le personnel d'appui du Bureau du Procureur ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu dans l'État hôte, ce qui crée d'importantes inégalités de rémunération entre les conseils de l'accusation et ceux de la défense, et rend difficiles le recrutement de nouveaux talents et leur fidélisation.

6. Cette situation soulève un certain nombre de questions, notamment celle de la charge que doivent supporter les conseils de rang inférieur et les personnels d'appui moins bien rémunérés pour faire face au coût de la vie, relativement élevé, à La Haye, cette situation entraînant des difficultés financières et un taux de rotation important. Il a été suggéré d'augmenter la rémunération afin de tenir compte de ces contraintes fiscales. Un certain nombre d'États Parties et d'acteurs de la société civile estiment toutefois que dans un cas comme dans l'autre, le maintien du régime fiscal du personnel de la défense aurait pour effet de rediriger les contributions versées par les États à la Cour au titre de l'aide judiciaire (y compris celles versées par les États en développement) vers l'administration fiscale de l'État hôte.

2. Réduction de la rémunération des conseils qui acceptent plusieurs affaires

7. Certains s'inquiètent également du barème de rémunération dégressif appliqué aux conseils, lequel prévoit une réduction de la rémunération de 50 pour cent par mandat pour les conseils qui acceptent plusieurs affaires. Cette pratique découragerait le développement d'un barreau expérimenté au sein de la Cour en dehors du Bureau du Procureur. Certains ont souligné le fait qu'il était très rare que les conseils rattachés à un barreau national acceptent une seule affaire à la fois : dans la plupart des cas, les conseils acceptent plusieurs affaires en même temps afin d'acquérir l'expérience nécessaire et de pouvoir gérer simultanément plusieurs affaires pendantes.

3. Réduction de la rémunération pour les périodes d'activité réduite

8. Certains s'inquiètent du fait que la politique ne tienne pas compte du travail effectué pendant les périodes dites « d'activité réduite », qu'il s'agisse de la préparation des dépositions écrites, du travail d'archivage ou de recherche, ou des autres préparatifs nécessaires. Les praticiens et les membres de la société civile ont indiqué que les périodes « d'activité réduite » étaient souvent des périodes de travail administratif intensif nécessitant le recours à des auxiliaires juridiques, à des assistants et à d'autres personnels. Or, les financements nécessaires sont réduits précisément au moment où ce travail administratif s'avère le plus indispensable. De plus, certains, dénonçant l'idée reçue selon laquelle les victimes et leurs conseils interviendraient surtout au stade des réparations, ont souligné le fait qu'il était important que les représentants des victimes disposent des ressources nécessaires pour pouvoir intervenir à d'autres stades de la procédure.

4. Conséquences des problèmes de rémunération évoqués ci-dessus

9. Certains craignent qu'en raison des problèmes évoqués ci-dessus, une barrière économique *de facto* empêche les conseils intervenant au titre de l'aide judiciaire d'établir, dans l'État hôte, une pratique de droit pénal efficace et expérimentée. Plutôt que d'inciter un personnel permanent expérimenté à travailler sur plusieurs affaires, le système actuel encourage des conseils d'autres régions ayant des pratiques déjà établies dans d'autres domaines à venir passer de courtes périodes dans l'État hôte et à recruter et licencier rapidement du personnel en fonction de l'état d'avancement de l'affaire unique dont ils sont saisis.

10. Cette situation entraîne un certain nombre de conséquences négatives supplémentaires, en matière de diversité géographique notamment. Le système actuel incite les conseils déjà établis à se rendre dans l'État hôte pour des affaires individuelles, tandis qu'une barrière économique dissuade les conseils qui ne sont pas basés en Europe de l'Ouest de représenter des clients bénéficiant de l'aide judiciaire. Le coût élevé d'un séjour de court terme, pour les personnes originaires d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique du Nord ou du Sud, n'encourage pas la diversité géographique des conseils.

11. De plus, dans la mesure où les conseils ne sont pas incités financièrement à accepter plusieurs affaires, les clients ne peuvent pas faire appel au conseil de leur choix si ce conseil intervient déjà dans une autre affaire devant la Cour.

B. Conseils de rang inférieur, personnel d'appui, et questions de genre

12. Dans le système d'aide judiciaire actuel, les conseils bénéficient d'une grande souplesse pour déterminer en toute indépendance la rémunération et les conditions de travail des conseils de rang inférieur, des assistants chargés de la gestion des dossiers, des auxiliaires juridiques et autres personnels d'appui, ceux-ci étant des prestataires indépendants qui peuvent être recrutés et remerciés en fonction des besoins. Cette précarité et cette vulnérabilité économique créent de très fortes tensions et réduisent l'efficacité du travail accompli.

13. De plus, en raison de leur statut de prestataire, les conseils de rang inférieur et le personnel d'appui n'ont pas accès aux prestations sociales de base, notamment au congé maternité/parental, aux congés maladie, aux vacances et aux autres protections dont bénéficient les fonctionnaires (protections contre le harcèlement par exemple, ou codes de conduite institutionnels).

14. Il a également été signalé que la souplesse dont bénéficient les conseils dans la fixation de la rémunération des conseils de rang inférieur – plusieurs conseils étant même parfois recrutés à l'aide d'un budget prévu pour deux – peut souvent entraîner un sous-paiement chronique et des heures de travail excessives : les conseils de rang inférieur et le personnel d'appui recevraient en effet une rémunération inférieure au coût de la vie dans l'État hôte, ou seraient payés « au prestige » plutôt que de recevoir une juste rémunération pour le travail accompli.

15. Comme cela est indiqué dans le récent rapport de la Cour sur la diversité des sexes, les postes de conseil de rang inférieur et d'appui sont occupés de manière disproportionnée par des femmes. Certains craignent que du fait de cette situation, les femmes qui occupent de tels postes préfèrent simplement changer de travail plutôt que de passer à l'échelon supérieur, avec pour conséquence une aggravation de l'inégalité entre les sexes aux niveaux supérieurs de la Cour.

C. Implications budgétaires des dépenses discrétionnaires

16. Un État Partie s'inquiète du fait que bien que le projet de politique ne prévoise pas de hausse budgétaire potentielle, les paragraphes 71, 74 et 78 donnent au Greffier le pouvoir discrétionnaire d'autoriser des dépenses supplémentaires pour les déplacements des conseils, les enquêtes et un budget de terrain pour les équipes de représentants des victimes. De ce fait, il a été indiqué qu'il serait utile que les États reçoivent des informations supplémentaires sur :

- (a) les critères que le Greffier utilisera pour exercer ce pouvoir discrétionnaire ;
- (b) la question de savoir si le montant susceptible d'être accordé en vertu de ce pouvoir est plafonné ; et
- (c) l'incidence budgétaire prévue de ces coûts discrétionnaires, s'il est possible de la prévoir.

D. Prise en compte d'autres rapports et pratiques

17. Un État Partie a exprimé le souhait d'obtenir des informations détaillées supplémentaires de la part du Greffe sur la mesure dans laquelle le projet de politique prend en compte les conclusions du « Rapport Rogers » de 2017 évoqué ci-dessus, s'agissant en particulier des bonnes pratiques d'autres cours et tribunaux internationaux et de la mise en œuvre de systèmes d'aide judiciaire dans les cours et tribunaux nationaux.

E. Recommandations et prochaines étapes

18. La facilitatrice recommande que :

- (a) le projet de politique sur l'aide judiciaire, dans sa forme actuelle, ne soit pas soumis à l'examen de l'Assemblée réunie en sa dix-huitième session ;
- (b) la facilitation sur l'aide judiciaire se poursuive, et que les États Parties examinent les questions de fond ci-dessus, les solutions à y apporter et leurs implications budgétaires. Afin de mieux cibler ces discussions et d'en optimiser l'efficacité, il est recommandé que deux des questions de fond ci-dessus tout au plus soient examinées lors de chaque séance de facilitation à venir, dans un ordre que le prochain facilitateur jugera approprié ; et
- (c) l'une de ces séances de facilitation pourrait comprendre des exposés de représentants des autres cours et tribunaux sur leur approche en matière de financement de la défense et d'aide judiciaire.

19. La facilitatrice recommande en outre ce qui suit :

- (a) Dans la mesure où ces questions de fond et leur résolution potentielle vont au-delà de simples considérations budgétaires ou administratives, il serait utile de faire de l'approche de la Cour en matière de financement de la défense et d'aide judiciaire un point à aborder lors d'un débat général sur les moyens de renforcer la Cour, lesquels ont été détaillés par le Président de l'Assemblée dans un document de travail daté du 15 juillet 2019, intitulé « Pistes pour le renforcement de la Cour et du système du Statut de Rome » (*Matrix over possible areas of strengthening the Court and the Rome Statute system*). Par exemple, les États Parties pourraient se pencher sur l'intérêt de créer une unité indépendante, au sein du Greffe, qui comprendrait un nombre restreint de conseils de rang inférieur, d'auxiliaires juridiques, d'enquêteurs et de personnels d'appui ayant le statut de fonctionnaire de la Cour, qui seraient disponibles pour apporter un soutien aux conseils de rang supérieur recrutés de manière indépendante pour un certain nombre d'affaires. Cette unité pourrait être financée à l'aide des économies provenant de l'enveloppe de l'aide judiciaire actuellement utilisée pour ce personnel lorsqu'il est recruté par les conseils de rang supérieur ; et
- (b) Le projet de politique devrait faire l'objet d'une analyse genrée afin de mieux évaluer son impact potentiellement disproportionné sur les conseils de sexe féminin.

Appendice

Texte proposé pour la résolution générale

La facilitatrice recommande que les États Parties renouvellent le mandat de la Cour et du Bureau aux fins d'examiner la politique d'aide judiciaire lors de la dix-neuvième session, en s'appuyant sur le texte suivant :

En ce qui concerne **l'aide judiciaire**,

a) ayant à l'esprit la recommandation formulée par le Comité du budget et des finances demandant à la Cour de s'efforcer, autant que possible, de présenter une réforme susceptible d'être menée à bien dans les limites des ressources existantes en examinant les possibilités de contenir la charge administrative sans mettre en péril la nécessité de la responsabilisation, et en fixant les priorités en conséquence, demande à la Cour de continuer à réévaluer le fonctionnement du système d'aide judiciaire, et de présenter, à l'issue de consultations supplémentaires auprès des États parties, au début de 2019, le cas échéant, des propositions d'ajustements pour la politique de rémunération de l'aide judiciaire, afin qu'elles soient examinées par l'Assemblée, par l'intermédiaire du Comité du budget et des finances, à sa ~~dix-huitième~~ dix-neuvième session ; ~~et~~

b) ~~prie le Bureau d'établir une facilitation de poursuivre ses travaux sur~~ l'aide judiciaire afin d'examiner les propositions formulées par la Cour ~~et, le cas échéant, les recommandations issues de la révision intégrale de la politique d'aide judiciaire,~~ et de rendre compte à leur sujet à l'Assemblée à sa dix-neuvième session ; ~~et~~

c) encourage la tenue de consultations supplémentaires entre la Cour et l'État hôte sur les questions relatives au régime fiscal des conseils intervenant au titre de l'aide judiciaire et du personnel d'appui.
