



Assemblée des États Parties

Distr. : générale
23 octobre 2012

FRANÇAIS
Original : anglais

Onzième session

La Haye, 14-22 novembre 2012

Rapport du Bureau sur l'aide judiciaire

Note du Secrétariat

En vertu du paragraphe 3, section J de la résolution ICC-ASP/10/Res.4, en date du 21 décembre 2011, le Bureau de l'Assemblée des États Parties soumet, par la présente, son rapport sur l'aide judiciaire pour examen par l'Assemblée. Le présent rapport expose les conclusions des consultations informelles, tenues par le Groupe de travail de La Haye, entre le Bureau, la Cour et plusieurs parties prenantes.

I. Introduction

1. Lors de sa dixième session, l'Assemblée des États Parties (ci-après dénommée « l'Assemblée ») a demandé à la Cour et au Bureau de poursuivre l'examen du système d'aide judiciaire, y compris sous sa forme provisoire, et de présenter leurs conclusions à la onzième session de l'Assemblée.¹
2. L'Assemblée a également demandé au Greffier d'achever les consultations en cours et de présenter une proposition d'examen du système d'aide judiciaire au Bureau avant le 15 février 2012. Le Greffier a présenté le rapport demandé dans les délais impartis (la proposition).
3. En outre, l'Assemblée a chargé le Bureau de décider de la mise en œuvre du système d'aide judiciaire modifié, sur une base provisoire, avant le 1^{er} mars 2012, en vue de permettre son application à partir du 1^{er} avril 2012. Lors de sa réunion du 17 janvier 2012, le Bureau a confié la question de l'aide judiciaire au Groupe de travail de La Haye et M. Irvin Høyland (Norvège) a été nommé Coordonnateur chargé de l'aide judiciaire le 3 février 2012. Suite à une série de consultations informelles, un rapport sur l'aide judiciaire a été adopté par le Groupe de travail de La Haye chargé de l'aide judiciaire le 21 mars 2012, ainsi qu'un projet de décision qui a été soumis au Bureau. Le Bureau a adopté le rapport à sa neuvième réunion le 23 mars 2012, et a transmis la décision à la Cour, afin que la Cour puisse procéder à sa mise en œuvre à partir du 1^{er} avril 2012. Dans cette décision, la Cour est priée de continuer à élaborer un système d'aide judiciaire en abordant de façon spécifique trois points, à savoir la rémunération en cas de cumul des mandats, la politique en matière de voyages dans le cadre du système d'aide judiciaire et la rémunération pendant les phases d'activité considérablement réduite. En outre, le Bureau a demandé à la Cour « de soumettre des propositions visant à renforcer le rôle du Bureau du conseil public pour les victimes ». Par ailleurs, le Bureau a fait référence à « un examen exhaustif du système d'aide judiciaire et de participation des victimes ».
4. Le 15 mai 2012, le Groupe de travail de La Haye a recommandé au Bureau de nommer Monsieur l'Ambassadeur Leon Marc (Slovénie) comme point focal chargé de l'aide judiciaire au sein de la facilitation sur le Budget. Le 29 mai 2012, à sa douzième réunion, le Bureau a pris note de cette nomination.

II. Processus de consultation

5. Le Groupe de travail de La Haye (ci-après dénommé « le Groupe ») a mené quatre consultations informelles sur ce sujet, respectivement le 5 juillet, le 29 août, le 28 septembre et le 5 octobre 2012.
6. Le point focal a également tenu des réunions bilatérales informelles (ou par correspondance) avec les parties concernées suivantes : le Greffier et le personnel de la Section d'appui aux conseils, les membres des Chambres, les chefs du Bureau du conseil public pour les victimes et du Bureau du conseil public pour la Défense, le président du Comité du budget et des finances, les représentants des États Parties, les représentants d'autres tribunaux internationaux (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie - Chef, Bureau de l'aide juridictionnelle et des questions de détention, Tribunal spécial pour le Liban - Directeur de Cabinet, Bureau de la Défense et Unité pour la participation des victimes), les organisations non gouvernementales (Coalition pour la Cour pénale internationale, Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, Redress (par écrit)) et les représentants des conseils (Association internationale du barreau, les représentants légaux des victimes dans l'affaire du Kenya).
7. Lors des consultations informelles du 5 juillet 2012, le Greffe a présenté l'état d'avancement de la mise en œuvre de la décision du Bureau concernant le régime de rémunération modifié. Au cours des débats, il a été confirmé que ces décisions n'entraîneraient en 2012 que des économies limitées, dues, en grande partie, à l'approche progressive adoptée par le Bureau. En outre, le Greffe a présenté une première ébauche des propositions à mettre en œuvre dans quatre domaines supplémentaires du système d'aide

¹ ICC-ASP/10/Res.4, section J, paragraphe 3.

judiciaire (rémunération en cas de cumul des mandats, politique en matière de voyages dans le cadre du système d'aide judiciaire, rémunération pendant les phases d'activité considérablement réduite,² possibilité d'un rôle élargi pour le Bureau du conseil public pour les victimes. Dans les débats qui ont suivi, la plupart des délégations ont exprimé leur soutien pour les propositions envisagées, notamment, en principe, pour la proposition visant à élargir le rôle du Bureau du conseil public pour les victimes en cas de représentation légale commune.

8. Le 17 août 2012, le Greffe a diffusé son rapport intitulé « Rapport supplémentaire du Greffe concernant les quatre aspects du système d'aide judiciaire de la Cour ». ³ Ce rapport a également été soumis au Comité du budget et des finances avant sa dix-neuvième session, conformément à la décision du Bureau du 23 mars 2012.

9. Le Rapport supplémentaire a fait l'objet d'une discussion au sein du Groupe de travail le 29 août 2012. Lors de cette réunion, la plupart des États Parties ont exprimé leur soutien aux propositions concernant les quatre domaines, bien qu'il soit clairement apparu que les propositions relatives au Bureau du conseil public des victimes nécessitaient d'être précisées, et que toutes les propositions devaient être évaluées pour pouvoir estimer leur incidence sur le budget. Une délégation et quelques parties concernées ont exprimé leur inquiétude, notamment s'agissant des propositions relatives au Bureau du conseil public pour les victimes, et ont demandé à être rassurées sur le fait que les changements proposés ne soulèveraient aucune question d'indépendance ou de conflit d'intérêts.

10. Il convient de noter que le Greffe a déployé des efforts considérables pour établir le Rapport supplémentaire et a tenu compte de l'aspect financier, comme l'avaient demandé l'Assemblée et le Bureau. Le Greffe a engagé un large processus de consultation auprès d'un grand nombre de parties concernées et a été très attentif aux principes fondateurs du système d'aide judiciaire. Il s'est également félicité des conseils prodigués par le point focal lors de la préparation du Rapport supplémentaire et de son suivi, et a travaillé étroitement avec le point focal. En outre, le Greffe a annoncé la préparation d'un document de politique unique sur l'aide judiciaire, qui devrait déboucher sur une transparence accrue du système.

11. Lors des consultations informelles du 28 septembre 2012, le Groupe de travail a examiné deux documents présentés par le Greffe, intitulés respectivement « Incidences financières de l'examen du système d'aide judiciaire de la Cour » ⁴ et « *Financial implications of the Court's proposed legal aid system relating to reduced periods of activity and an enhanced role for OPCV* ». Lors des débats qui ont suivi, des délégations ont réitéré leur soutien aux mesures proposées sur trois des quatre domaines sur lesquels porte l'examen, à savoir a) rémunération en cas de cumul des mandats ; b) politique en matière de voyages (politique des dépenses) ; et c) rémunération pendant les phases d'activité considérablement réduite. Toutefois, quelques délégations ont exprimé leur inquiétude s'agissant des conséquences éventuelles d'un élargissement du rôle du Bureau du conseil public pour les victimes, notamment en ce qui concerne la responsabilité des fonctionnaires du Bureau du conseil public pour les victimes. Le Bureau du conseil public pour les victimes a également noté que l'option 2 de la proposition concernant le rôle élargi du Bureau du conseil public pour les victimes pourrait « engendrer des obstacles tant sur le plan pratique que légal ». ⁵

12. Le Greffe a procédé à une évaluation des économies qu'il serait possible d'obtenir sur le budget alloué à l'aide judiciaire pour 2013 si les mesures contenues dans le Rapport supplémentaire étaient adoptées par l'Assemblée et mises en œuvre. De loin, le point le plus important est l'estimation de la suppression du paiement de l'indemnité journalière de subsistance aux conseils et aux conseils associés pour la durée de leur séjour au siège de la Cour. Les économies proposées s'élèveraient à 0,9 million d'euros environ. En outre, les montants des honoraires révisés (tels qu'adoptés par le Bureau le 23 mars 2012) devraient permettre d'économiser 170 000 euros supplémentaires, ce qui ramènerait le budget alloué

² Telles que définies au paragraphe 40 du Rapport supplémentaire du Greffe concernant les quatre aspects du système d'aide judiciaire de la Cour (ICC-ASP/11/43).

³ ICC-ASP/11/43.

⁴ ICC-ASP/11/43, annexe.

⁵ Document de travail du Bureau du conseil public pour les victimes intitulé « *Paper on the review of the legal aid scheme* », 27 septembre 2012 (CBF19/28PM03).

à l'aide judiciaire pour 2013 en-deçà de la masse budgétaire de 2012. Bien qu'il ne s'agisse que d'estimations, les propositions du Greffe représentent un pas dans la bonne direction dans le cadre de la mise en œuvre des décisions prises par le Bureau le 23 mars 2012 et le respect du mandat défini par l'Assemblée lors de sa dixième session, dans la résolution ICC-ASP/10/Res.4.

13. Les estimations susmentionnées ne tiennent pas compte des changements proposés pour la politique sur le cumul des mandats et celle relative aux phases d'activité réduite, pour lesquelles il est bien plus difficile de procéder à des évaluations précises. D'après les hypothèses, ces changements du système d'aide judiciaire entraîneraient des économies supplémentaires, qui ne seraient néanmoins pas substantielles. Ces estimations ne tiennent pas compte non plus de l'éventuelle incidence financière des mesures proposées concernant l'élargissement du rôle du Bureau du conseil public pour les victimes.

14. Lors de sa dix-neuvième session, le Comité du budget et des finances a réitéré que l'aide judiciaire continue à constituer l'un des principaux inducteurs de coûts. Le Comité s'est déclaré favorable à la proposition visant à limiter à deux le nombre de mandats par conseil et à réduire le montant des honoraires pour le second mandat, celle concernant l'indemnité journalière de subsistance et celle relative aux rémunérations pendant les phases d'activité réduite. En ce qui concerne la question de l'élargissement du rôle du Bureau du conseil public pour les victimes, il a pris note des obstacles actuels qui pourraient survenir lors de sa mise en œuvre, et a demandé au Greffe de soumettre un rapport supplémentaire sur cette question lors de la prochaine session du Comité. Par conséquent, le Comité a recommandé que l'Assemblée adopte les propositions susmentionnées, et que le montant alloué à l'aide judiciaire dans le projet de budget soit réduit de 1,1 million d'euros. Le Comité a, par ailleurs, indiqué qu'il était nécessaire de poursuivre l'examen de la position et du rôle du Bureau du conseil public pour la Défense.

III. Conclusions

15. Le Groupe de travail se félicite des efforts déployés par le Greffe. Il souscrit, tout spécialement, aux propositions sur l'indemnité journalière de subsistance, la politique de cumul des mandats et la politique concernant les phases d'activité réduite, qui permettraient des économies sur le budget alloué à l'aide judiciaire pour 2013, comme indiqué par la décision du Bureau et par l'Assemblée dans la résolution ICC-ASP/10/Res.4. Le Groupe de travail a estimé qu'il n'existait aucun obstacle légal aux propositions émises par le Greffe et qu'elles devraient être mises en œuvre immédiatement. Leur incidence devrait faire l'objet d'un suivi régulier par la Cour qui soumettrait un rapport trimestriel au Groupe de travail.

16. Les propositions concernant le rôle élargi du Bureau du conseil public pour les victimes pourraient entraîner une utilisation accrue des ressources disponibles au sein même de la Cour, c'est-à-dire du personnel du Bureau du conseil public pour les victimes, compte tenu de son expertise institutionnelle considérable et de sa capacité à être commis de façon efficiente et immédiate. La valeur d'une telle proposition a déjà été soutenue par la jurisprudence actuelle de la Cour. La norme 80 1) du Règlement de la Cour, tel qu'amendé récemment, donne déjà la possibilité de nommer un conseil du Bureau du conseil public pour les victimes. Comme l'a noté le Bureau du conseil public pour les victimes, ledit Bureau a été, à ce jour, nommé comme représentant légal à 65 reprises.

17. Il convient également de noter que la Chambre de première instance II dans l'affaire *Le Procureur c. Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui* a déclaré « que, si les victimes sont libres de choisir un représentant légal, ce droit s'exerce toutefois en tenant compte des contraintes d'ordre pratique, financier, infrastructurel et logistique qui s'imposent à la Cour »⁶ et que la Chambre de première instance IV a statué que « la norme 90 du Règlement ne garantit pas aux victimes le droit absolu d'être représentées par le représentant légal de leur choix. »⁷

⁶ « Ordonnance relative à l'organisation de la représentation légale commune des victimes », ICC-01/04-01/07-1328, 22 juillet 2009.

⁷ « *Decision on common legal representation* » (Chambre de première instance IV), N° ICC-02/05-03/09-337, 25 mai 2012

18. En dépit de ce qui précède, au cours des réunions informelles et du processus de consultation, quelques États Parties et d'autres parties concernées ont exprimé leur inquiétude sur le fait que l'élargissement proposé du rôle du Bureau du conseil public pour les victimes pourrait avoir une incidence sur la qualité de la représentation légale ou sur l'équité du processus judiciaire, ou, en ce qui concerne les mesures relatives au Bureau du conseil public pour les victimes, que des questions d'indépendance, de responsabilité, d'inutile concurrence, de doublons ou de conflit d'intérêts pourraient se poser. À ce stade, il n'a pas été possible de dégager un consensus concernant un élargissement du rôle du Bureau du conseil public pour les victimes.

19. Il est important de réitérer l'importance fondamentale que revêt le système d'aide judiciaire pour garantir l'équité des procédures judiciaires, et permettre à la Défense et aux victimes de bénéficier d'une représentation légale de qualité et d'un haut niveau professionnel. Il convient également de noter que toute révision du système d'aide judiciaire doit préserver et renforcer les principes fondateurs de l'aide judiciaire,⁸ notamment le principe d'un procès équitable, qui, s'agissant des ressources pertinentes, ne devrait pas être considéré comme une simple égalité arithmétique de moyens financiers et matériels entre la Défense et l'Accusation, mais aussi être fonction des différences opérationnelles.

20. Durant les consultations informelles du Groupe de travail ainsi qu'au cours des réunions bilatérales, il est apparu clair que beaucoup des aspects associés à l'aide judiciaire avaient un caractère transversal, certains d'entre eux dépendant également d'(autres) facilitations du Groupe de travail de La Haye. Ces aspects ne sont pas toujours liés au budget. Certaines délégations ont également critiqué ce qu'elles ont qualifié d'approche « fragmentée » en ce qui concerne l'examen du système d'aide judiciaire. Par conséquent, il a été proposé de charger le Groupe de travail de La Haye – en collaboration avec la Cour, le Comité du budget et des finances et/ou l'assistance éventuelle d'experts extérieurs – de procéder à un examen « exhaustif » du système d'aide judiciaire, en élaborant et en proposant d'apporter des changements systémiques (structurels) au système d'aide judiciaire, afin qu'ils soient, le cas échéant, adoptés lors la douzième session de l'Assemblée, conformément à la décision du Bureau du mois de mars 2012, qui faisait référence à un examen exhaustif du système d'aide judiciaire. Parallèlement, la Cour devrait élaborer dès que possible un document de politique unique sur l'aide judiciaire (comprenant des amendements qui pourraient être adoptés par l'Assemblée lors de sa onzième session), ainsi qu'un rapport sur l'examen exhaustif (comme détaillé ci-dessous) afin d'accompagner cet exercice, et de les soumettre pour examen au Bureau. Le Bureau débattrait ensuite de la question afin de finaliser les propositions qui seront soumises à l'Assemblée lors de sa douzième session.

21. Un tel examen exhaustif devrait, avant toute chose, proposer des amendements au système d'aide judiciaire conformes aux principes d'un procès équitable, notamment d'une représentation légale efficiente, efficace, professionnelle et de qualité, et garantissant la viabilité financière du système.

22. Sur la base du résultat des consultations informelles qui ont été menées, un tel examen exhaustif et systémique du système d'aide judiciaire devrait, entre autres, se pencher sur l'incidence qu'auraient les questions et les aspects suivants, tout en gardant à l'esprit les mandats respectifs des autres facilitations :

(a) Examiner s'il existe d'autres façons de mettre en œuvre l'option consistant à élargir le rôle du Bureau du conseil public pour les victimes, comme indiqué dans le Rapport supplémentaire et demandé par le Bureau, en évitant tout obstacle pratique et légal, et en accordant une attention particulière aux questions de responsabilité, d'indépendance, de conflit d'intérêts et de qualité de la représentation légale en général.

(b) Aspects relatifs à la coopération :

Envisager des façons de renforcer la coopération des États Parties (notamment en définissant et en renforçant le rôle d'un point focal adéquat à l'échelle nationale pour coopérer avec la Cour) avec la Cour en identifiant les avoirs directement ou indirectement sous le contrôle des personnes suspectées, accusées et

⁸ ICC-ASP/3/16.

condamnées, en procédant à leur gel et à leur confiscation, et en faisant en sorte que ces avoirs soient disponibles pour couvrir les frais de leur défense (ainsi que pour d'autres fins, comme la réparation des victimes), tout en s'assurant que les demandes de coopération de la Cour soient préparées de façon adéquate et détaillée.

(c) Aspects relatifs à la gestion des procès :

(i) Envisager de classer les affaires en fonction de leur degré de complexité et octroyer un paiement forfaitaire pour l'aide judiciaire en fonction de ce critère (ce qui garantira une meilleure gestion des dépenses et du calendrier).

(ii) Envisager de limiter la durée des étapes d'un procès individuel (délais de traitement).

(d) Aspects relatifs à l'indigence :

(i) Rabaisser le seuil d'indigence.

(ii) Prendre en compte les avoirs des membres de la famille et des associés dans le calcul de l'indigence.

(iii) Envisager des façons de renforcer davantage le processus permettant de déterminer l'indigence d'une personne accusée.

(e) Aspects relatifs aux conseils :

Envisager l'utilité et les incidences financières de la mise en œuvre d'un mécanisme indépendant de suivi des performances.

(f) Analyser davantage le rôle du Bureau du conseil public pour les victimes et du Bureau du conseil public pour la Défense, en se concentrant plus particulièrement sur la qualité et le professionnalisme de la représentation légale, et sur les questions d'indépendance, de doublons inutiles avec les conseils extérieurs, d'éventuels conflits d'intérêts, de critères économiques, tout en respectant les droits des victimes et de la Défense.

Annexe

Projet de paragraphes à inclure dans la résolution budgétaire

Rappelant l'importance fondamentale du système d'aide judiciaire pour garantir l'équité de la procédure et les droits des victimes et de la Défense à une représentation légale professionnelle et de qualité,

Soulignant la nécessité de procéder à la révision du système d'aide judiciaire pour préserver et renforcer les principes de l'aide judiciaire, notamment l'égalité de moyens, l'objectivité, la transparence, la continuité et l'économie,¹

Considérant qu'une telle révision du système d'aide judiciaire vise à renforcer davantage l'autorité et le prestige de la Cour en tant qu'institution pénale internationale efficace et efficiente,

Rappelant sa résolution ICC-ASP/10/Res.4 demandant à la Cour et au Bureau de poursuivre l'examen du système d'aide judiciaire ;

1. *Prend note* du Rapport supplémentaire du Greffe concernant les quatre aspects du système d'aide judiciaire de la Cour ;²
2. *Appelle* la Cour à continuer la mise en œuvre de la politique de rémunération modifiée telle qu'adoptée par le Bureau le 23 mars 2012 ;
3. *Décide* d'adopter les propositions contenues dans le Rapport supplémentaire concernant a) la rémunération en cas de cumul des mandats ; b) la politique en matière de (frais de) voyages dans le cadre de l'aide judiciaire ; et c) la rémunération pendant les phases d'activité réduite,³ et *demande* à la Cour de prendre toutes les mesures nécessaires visant à mettre en œuvre dès que possible ces propositions, et de faire rapport au Comité du budget et des finances avant sa vingtième session ;
4. *Invite* la Cour à suivre et à évaluer le taux d'exécution des propositions mentionnées aux paragraphes 2 et 3, et de faire rapport au Bureau sur une base trimestrielle ;
5. *Demande* à la Cour d'élaborer avant le 1^{er} mars 2013 un document de politique unique sur le système d'aide judiciaire, et de faire rapport au plus tard le 1^{er} avril 2013 sur l'examen exhaustif du système d'aide judiciaire ;⁴
6. *Charge* le Bureau, sur la base du document de politique unique et du rapport de la Cour sur l'examen exhaustif du système d'aide judiciaire, d'élaborer et de proposer des changements systémiques (structurels) du système d'aide judiciaire, afin qu'ils soient adoptés, si nécessaire, à la douzième session de l'Assemblée, notamment en proposant des mesures visant à renforcer davantage l'efficacité du système d'aide judiciaire, le cas échéant.
7. *Demande* à la Cour et au Bureau de poursuivre l'examen du système d'aide judiciaire.

¹ Documents officiels... Troisième session... 2004 (ICC-ASP/3/18), paragraphe 16.

² ICC-ASP/11/43.

³ Telles que définies au paragraphe 40 du Rapport supplémentaire du Greffe concernant les quatre aspects du système d'aide judiciaire de la Cour (ICC-ASP/11/43).

⁴ Tel qu'exposé aux paragraphes 20 à 22 du rapport du Bureau sur l'aide judiciaire (ICC-ASP/11/2).