



Recommandations à la 13e session de l'Assemblée des États Parties 8-17 Décembre 2014, New York

Le Groupe de Travail pour les Droits des Victimes (GTDV) est un réseau informel d'experts et de groupes nationaux et internationaux issus de la société civile créé en 1997 sous les auspices de la Coalition de la Cour Pénale Internationale (CCPI). Ses membres comprennent des ONG tant internationales que locales ainsi que des experts dont les pays d'origine sont très variés, en particulier des pays les plus intimement touchés par les enquêtes et les poursuites de la CPI.

Cette année a vu le commencement ou la continuation de plusieurs processus de révision cherchant à 'améliorer l'efficacité' de la CPI. Les Juges du Groupe de Travail sur les Leçons Apprises et le Groupe d'Étude sur la Gouvernance considèrent comment accroître l'efficacité des procédures, et dans le cadre de leur travail étudient le processus de demande de participation des victimes. Le Greffier a commencé une révision complète de la structure de son Bureau qui aura aussi un impact sur la manière dont le Greffier travaille avec les victimes. Ces processus continueront en 2015 tandis que de nouvelles initiatives sont prévues, y compris une autre révision de la Stratégie de la Cour sur les Victimes.

Le GTDV soutient les efforts de la Cour pour engager une réflexion sur le travail qu'elle a effectué par le passé et des réorientations qui pourraient résulter de ces examens afin de renforcer le soutien et l'assistance de la Cour aux victimes afin que ces dernières puissent s'engager de manière significative avec la Cour, tel que cela est envisagé par le Statut de Rome. En fin de compte, l'objectif de ces révisions – dans la mesure où elles se rapportent au travail de la Cour avec les victimes – doit être de rendre une justice efficace, significative et réparatrice aux victimes des crimes relevant de la compétence de la CPI. Presque 10.000 victimes ont participé aux procédures devant la Cour. En outre, plusieurs milliers d'autres victimes ont aussi approché la Cour. Le GTDV et ses membres ont eux-mêmes mis en évidence des domaines dans lesquels les systèmes et les procédures de la Cour pouvaient être améliorés. Nous appelons les États Parties et les différents organes de la Cour à assurer que le but des processus de révision soit une **justice réparatrice qui soit efficace et significative**.

L'AEP de l'année dernière comprenait une séance plénière dédiée aux victimes. Le GTDV accueille cela comme une indication claire de la volonté des États Parties de conserver les droits et préoccupations relatifs aux victimes au centre des discussions relatives à la CPI. En outre, le GTDV accueille aussi l'initiative du Groupe des amis de la Cour de New York pour lancer la première réunion annuelle de haut niveau pour la prévention et la lutte contre l'impunité pour le génocide, les crimes contre l'humanité, et les crimes de guerre : le rôle de la CPI dans l'accomplissement des droits des victimes et l'administration d'une justice réparatrice – qui se tiendra chaque avril.¹ Le GTDV

¹ First high level meeting of the Group of Friends of the ICC on the prevention of and ending impunity for genocide, crimes against humanity and war crimes:” qui s'est tenu le 17 avril 2014 au siège des Nations Unies à New York.

encourage tous les États Parties à continuer de renforcer ces discussions et initiatives, en vue d'assurer la réalisation pleine et effective du mandat de la Cour sur les victimes. Le GTDV appelle également les États Parties à examiner comment les droits des victimes reconnus dans le Statut de Rome peuvent être reproduits dans le cadre des efforts de complémentarité nationaux pour poursuivre les crimes de la CPI.

En amont de la 13^{ème} Session de l'Assemblée des États Parties (AEP), le GTDV est heureux de partager les remarques et recommandations suivantes.

1. La Stratégie concernant les Victimes

Le GTDV note qu'un examen détaillé de la Stratégie de la CPI concernant les victimes (la Stratégie) devait avoir lieu en Juin 2014. La Cour a indiqué qu'« en raison de diverses circonstances imprévues au moment de l'adoption de la Stratégie Révisée, [...] il était préférable de reporter un tel examen détaillé d'un an »². La Cour a néanmoins présenté un rapport intégré qui fournit des mises à jour sur la mise en œuvre de la Stratégie concernant les victimes.³

Le GTDV maintient sa position selon laquelle une stratégie claire avec des données de référence et des indicateurs de performance pour mesurer les progrès dans la réalisation des objectifs fixés est essentielle pour répondre aux obligations statutaires relatives aux victimes et adopter les politiques adéquates. Le GTDV appelle de nouveau à inclure des indicateurs et des méthodes claires de vérification dans les rapports de la Cour sur la mise en œuvre de la Stratégie. Le GTDV demeure également préoccupé par le fait que les objectifs définis dans la Stratégie, dont la plupart correspondent à des obligations statutaires, sont « formulés, en partie, comme des aspirations », et que « ce n'est pas toujours possible d'atteindre ces objectifs ambitieux ». Même si nous convenons que des contraintes (internes et externes) auront un impact sur la pleine exécution de la Stratégie, les objectifs individuels doivent être spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps. La Cour devrait également s'engager à leur mise en œuvre.

Le GTDV appelle la Cour à veiller à ce que les acteurs externes – y compris les victimes, les représentants légaux des victimes, les groupes de victimes, les experts, et les ONG travaillant sur les questions relatives aux victimes – soient consultés pleinement dans le processus de révision de la Stratégie.

2. Les Directives de la Cour sur les Intermédiaires

Le GTDV se félicite de l'adoption par la Cour des *Directives Régissant les Relations entre la Cour et les Intermédiaires de la Cour* (Directives).⁴ Ces directives ont fait l'objet de consultations approfondies, y compris avec les membres du GTDV, et reflètent beaucoup des préoccupations exprimées par le GTDV et ses membres au cours des années.

Le GTDV demande à ce que ces Directives soient mises pleinement en œuvre et bénéficient de ressources suffisantes à cet effet. À cet égard, le GTDV rappelle la déclaration de la Cour selon

² Rapport intégré de la Cour concernant les victimes et les réparations, Projet, 19 Septembre 2014, dans le dossier. Les raisons évoquées pour justifier l'ajournement comprennent : 1) l'actuel projet de révision du Greffier, qui est susceptible d'apporter des éléments pour évaluer la Stratégie révisée et sa mise en œuvre, mais qui ne devrait pas être finalisé avant mi-2015 ; 2) l'absence d'une première décision judiciaire sur les réparations, et donc le manque d'expérience dans la mise en œuvre de cet objectif stratégique ; 3) évolution de la jurisprudence au sujet de la participation des victimes et de l'intention du Groupe de Travail sur les enseignements tirés de l'expérience pour traiter cette question identifiée comme sa prochaine priorité, également en 2015 ; et 4) l'étude marquante du Centre des Droits de l'Homme à l'Université de Californie, l'École de droit de Berkeley, qui porte sur quatre pays de Situation et recherche les vues et expériences des victimes qui ont interagit avec la Cour, qui ne sera disponible qu'en juillet 2015.

³ *Ibid.*

⁴ Directives régissant les relations entre la Cour et les Intermédiaires pour les Organes et les Unités de la Cour et les Avocats travaillant avec les intermédiaires, Mars 2014, disponible sur http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/legal%20texts%20and%20tools/strategies-and-guidelines/Documents/GRCI-Eng.pdf

laquelle « [b]ien qu'il existe des coûts inévitables pour la Cour dans la mise en œuvre du projet de Directives sur les Intermédiaires, [...] l'utilisation d'intermédiaires est finalement rentable pour la Cour [comme ils] entreprennent des travaux qui seraient extrêmement onéreux à exercer par la Cour »⁵. En outre, alors que le GTDV se félicite du fait que les Directives soient maintenant disponibles sur le site web de la Cour, nous continuons à encourager la Cour à veiller à ce qu'elles soient mis à disposition dans des langues comprises par les intermédiaires et largement diffusés auprès des acteurs pertinents, dont la société civile locale, qui doit être formée et sensibilisée sur les Directives. Cela est essentiel afin d'aider la Cour à promouvoir l'efficacité et la cohérence de sa politique.

En outre, il est impératif que la CPI continue de reconnaître et de faire respecter son obligation de protéger les intermédiaires, les victimes, et les témoins qui sont souvent placés en grand danger en raison de leur travail et de leur collaboration avec la Cour.

Enfin, nous notons que « pour assurer un suivi efficace des Directives, la Cour a établi un mécanisme de suivi »⁶. Nous notons également qu'un examen approfondi des Directives aura lieu en Septembre 2015. Le GTDV souligne qu'il est nécessaire ce que cet examen recherche et incorpore en temps opportun la contribution des acteurs concernés, y compris de la société civile, et en particulier des intermédiaires eux-mêmes.

3. La participation des victimes

Le processus de demande de participation

Au cours des dernières années, le GTDV a fait écho des préoccupations des États Parties concernant les difficultés de la Cour pour traiter les demandes de participation des victimes dans les meilleurs délais. Nous nous réjouissons de l'indication par la Cour en 2014 que dans la pratique elle a déjà tiré des enseignements en relation au système de demande de participation des victimes et qu'« [à] la suite de cette évolution, et d'autres mesures prises, comme par exemple, une base de données centralisées pour la gestion des demandes des victimes, la Cour ne fait plus face à des retards considérables dans le traitement des demandes des victimes à participer... »⁷.

Le GTDV note que différentes approches ont été mises en œuvre par les Chambres en ce qui concerne la manière dont les victimes demandent à participer dans les procédures⁸. Le GTDV note que le Groupe de Travail de la Cour sur les Leçons Apprises a commencé à travailler sur comment améliorer l'efficacité du processus de demande de participation et présentera un rapport sur ce sujet en 2015.⁹ L'issue de ces discussions sera ensuite discutée au sein du Groupe d'Etude sur la Gouvernance. Nous notons aussi que deux Chambres de première instance sont en ce moment en train de considérer la façon dont les victimes demanderont à participer aux procédures relatives aux procès de Bosco Ntaganda et de Laurent Gbagbo. Dans les deux affaires, le Greffe suggère la mise en

⁵ Deuxième rapport de la Cour sur les implications financières du projet de directives régissant les relations entre la Cour et les intermédiaires, le 30 Octobre 2013, ICC-ASP/12/53, au paragraphe 19.

⁶ Projet de rapport du Groupe d'étude sur la Gouvernance, 28 octobre 2014, dans le dossier. Pendant les deux premières années de mise en œuvre, le suivi sera effectué à travers des réunions du Groupe de travail sur les Intermédiaires, qui se réunira sur une base semestrielle. Il a été décidé que le Bureau du Greffier agirait comme le point central du mécanisme permanent d'observation, composé de tous les organes de la Cour et les sections pertinentes de ceux-ci, avec sa première réunion tenue en Septembre 2014.

⁷ Rapport intégré de la Cour concernant les victimes et les réparations, 19 septembre 2014, par. 30, dans le dossier.

⁸ Comme décrit par la Cour, ces approches comprennent : a) un système en partie collectif par lequel les victimes ont fait part de leur expérience dans une demande de groupe et chacune donne aussi des éléments individuels du préjudice subit (Affaire contre M. Laurent Gbagbo, phase préliminaire) ; b) un processus de demande simplifié, par lequel moins d'informations sont recueillies auprès des victimes mais la gestion et les déclarations sont faites de manière collective (Affaire contre M. Bosco Ntaganda, phase préliminaire) ; c) et un troisième modèle, par lequel une distinction est faite entre les victimes qui comparaitront en personne (qui suivront une procédure normale) ; et celles qui n'apparaissent pas en personne, qui ne déposent pas de demande – mais peuvent choisir de s'inscrire auprès du Greffier – et le représentant légal commun doit veiller à exprimer les vues et les préoccupations de ceux qui se qualifient comme victimes (les affaires kenyanes, phase du procès). Projet de rapport du Groupe de Travail de La Haye.

⁹ Projet de rapport du Groupe d'étude sur la gouvernance, 28 octobre 2014, dans le dossier.

œuvre d'une approche en deux temps, similaire à celle mise en œuvre dans les affaires kenyanes¹⁰ argumentant qu'il n'a pas la capacité aux vues de ses ressources actuelles de mettre en œuvre d'autres alternatives.¹¹

Alors que le GTDV soutient l'harmonisation des processus de demande de participation, nous demandons à la Cour de s'assurer que les considérations financières ne soient pas à l'origine de ce processus car cela aurait pour conséquence son ébranlement. Le GTDV demande la Cour de fournir d'avantage d'informations sur les enseignements tirés de la mise en œuvre des différentes approches jusqu'à présent, et de demander, le cas échéant, la contribution de la société civile, des représentants légaux des victimes, et de ceux qui sont engagés régulièrement avec les victimes sur le terrain dans les pays de la Situation. Nous continuons à demander de futures discussions dans le cadre du Groupe de travail de La Haye pour considérer comment rendre la participation des victimes devant la CPI réparatrice, significative, efficace et effective pour tous.

4. Le Fonds au profit des victimes

Le GTDV se félicite de l'adoption par le Conseil de Direction du Fonds au profit des victimes (FPV) en Septembre 2014 de la version finale du Plan Stratégique du FPV (2014-2017)¹². Le GTDV apprécie le fait que le nouveau plan soit basé sur des consultations avec des intervenants externes, comprenant les États Parties et les organisations de la société civile. Le GTDV souligne à nouveau que la capacité du Fonds au profit des victimes (FPV) à réaliser son mandat de réparation est susceptible d'avoir un impact dramatique sur la crédibilité de la CPI en tant qu'institution. Maintenant plus que jamais, le FPV doit être doté des ressources dont il a besoin par l'Assemblée, si la Cour veut avoir l'impact réparateur durable que les États Parties ont envisagé quand ils l'ont créé. Tout en reconnaissant les généreuses contributions d'un nombre limité d'États Parties, le GTDV appelle les États, et d'autres organisations et individus, à contribuer généreusement au Fonds.

Plus de ressources sont également nécessaires afin que le Fonds puisse mettre en œuvre son mandat d'assistance. Le GTDV se félicite de l'accord donné par le Conseil du Fonds, en Mars 2014, d'effectuer des missions d'évaluations en Côte d'Ivoire et au Kenya. Les membres du GTDV dans ces deux pays ont depuis longtemps réclamé que le Fonds démarre ses activités là-bas. Le GTDV incite le Fonds de veiller à ce qu'il communique régulièrement avec les communautés touchées dans les pays de la Situation, et à les tenir informées de ses plans d'entreprendre des activités dans ces pays. Des groupes au Kenya ont par exemple déploré le fait que peu d'informations sur les projets du Fonds étaient accessibles au public.¹³

¹⁰ Le Procureur c. Bosco Ntaganda, « Soumission de Greffier conformément à l'ordonnance fixant une conférence de mise en état et définition d'un ordre du jour provisoire », 14 août 2014, ICC-01/04-02/06-350; Le Procureur c. Laurent Gbagbo, « Observations du Greffier sur l'ordonnance fixant une conférence de mise en état et fixant un ordre du jour provisoire », 27 octobre 2014, ICC-02/11-01/11-705.

¹¹ Dans son dépôt relatif à Ntaganda, le Greffier indique qu'« une telle approche permettrait de réduire la quantité de ressources requises par le Greffier dans la mise en œuvre » et que « si l'approche préliminaire de Ntaganda devait être adoptée au procès, le Greffier s'attend à ce qu'avec la limite des ressources actuellement disponibles, cela nécessiterait une année pour traiter toutes les demandes qui sont actuellement en possession du Greffier et pour transmettre celles considérées comme complètes et entrant dans le nouveau champ de compétence de l'affaire ». Le Greffier conclut que « le Greffier propose dans l'option 2 un système qui peut être plus durable à la lumière des ressources actuelles nécessaires pour mettre en œuvre la participation des victimes au procès ». Dans le dépôt relatif à Gbagbo, le Greffier indique que « Les différentes options proposées ont des implications différentes en matière de ressources. Par exemple, l'option 1 (approche lors de la phase préliminaire de Ntaganda) implique une quantité significative de temps et de personnel pour le Greffier dans la préparation des rédactions, ainsi que la préparation des demandes des victimes et des rapports d'évaluation individuels de dépôt ; ce qui n'est pas le cas dans l'Option 2 (l'approche dans les affaires du Kenya) » et que « l'approche [différenciée] aurait l'avantage de réduire la quantité de ressources nécessaires par la Chambre, les parties et le Greffier, pour le traitement des demandes des victimes à participer à la procédure, et de permettre au Greffier de concentrer ses ressources limitées sur l'inscription efficace des victimes en fonction de critères préétablis par la Chambre ».

¹² Fonds au profit des victimes, Plan stratégique 2014-2017, Août 2014, Disponible sur le site du FPV : http://trustfundforvictims.org/sites/default/files/media_library/documents/pdf/TFV_Strategic_Plan_2014_2017_approved.pdf, Consulté le 20 Octobre 2014.

¹³ Voir l'entretien avec Fergal Gaynor, Bulletin RECOURS du GTDV, Hiver 2014 – Printemps 2015, N° 25, disponible sur www.vrwg.org

5. L'impact du Projet de Révision du Greffier sur les problématiques liées aux victimes

Tout d'abord, le GTDV souhaite souligner qu'il soutient les efforts du Greffier visant à réviser la structure de son bureau en vue de le rendre plus efficace et d'améliorer la prestation de ses services tant à la Cour qu'aux victimes. Cependant le GTDV souhaite que de plus amples consultations sur le projet de ReVision et son impact sur la participation et la représentation légale des victimes aient lieu. Le GTDV est préoccupé par le manque de transparence qui a entouré le processus de consultation jusqu'à présent ainsi que par le temps insuffisant qu'il leur est imparti. Nous soumettons qu'il est crucial qu'une restructuration du Bureau du Greffier bénéficie des points de vue de ceux qui soutiennent les victimes, ainsi que des observateurs extérieurs familiarisés avec les réalités des victimes dans les pays en Situation.

Le GTDV note que l'une des propositions est la création d'un seul bureau des victimes qui combinerait les fonctions du BCPV et du SPVR. Le GTDV ne s'oppose pas – en principe – au regroupement de ces fonctions dans un seul bureau. De fait, certains membres du GTDV soutiennent cette nouvelle structure comme étant plus propice que la précédente à une relation réparatrice cohérente avec les victimes.

Toutefois, nous croyons comprendre que la proposition suggère également que la représentation légale des victimes soit internalisée, avec les avocats des victimes nommés parmi un groupe d'avocats de la CPI. Même s'il est envisagé qu'un avocat externe puisse jouer un rôle dans le cadre du système proposé, il n'est pas très clair comment celui-ci sera décidé, articulé, mis en œuvre ou financé. La proposition n'élabore pas non plus sur la structure spécifique qui sera mise en place pour soutenir la participation des victimes lors des procédures ainsi que la représentation légale sur le terrain. Afin de mettre en œuvre les changements, le GTDV appelle à ce qu'il soit procédé à une analyse exhaustive des divers systèmes de représentations légale mis en place jusqu'à présent, ainsi qu'à une évaluation des avantages et inconvénients de chacun d'eux. Le GTDV souhaite souligner l'importance de l'innovation et de la flexibilité – soutenus par une analyse complète – dans la création d'un nouveau cadre de représentation légale, ainsi que le besoin de consulter les victimes. Nous encourageons aussi le Greffier à examiner attentivement l'impact de cette proposition afin d'assurer que les victimes recevront la représentation de qualité de leur choix.

Le projet de ReVision envisage aussi que plus de services de la Cour soient basés sur le terrain. Le GTDV soutient pleinement cette proposition. Le GTDV a longtemps appelé la Cour à avoir une présence plus importante sur le terrain et a souligné la nécessité pour celle-ci de se rapprocher des victimes et des communautés affectées. A cet égard nous suggérons que l'expertise liée aux questions de santé mentale en lien avec le traumatisme soit mentionnée de façon explicite dans la composition des équipes de terrain.

Le GTDV demande donc au Greffier de veiller à ce que ceux ayant des compétences pertinentes – et notamment les avocats externes pour les victimes, les victimes et ONG travaillant avec elles – soient pleinement impliqués dans les discussions visant à restructurer le Greffier, et suffisamment consultés sur les propositions.

6. Recommandations clés

Le GTDV recommande que les États Parties:

- Encouragent la Cour, à consulter de façon large dans le processus de révision de la **Stratégie concernant les victimes** et à inclure dans cette stratégie des indicateurs de performance.
- Soulignent que la Stratégie devrait avoir pour but de mettre en œuvre pleinement les droits des victimes contenus dans le statut de Rome et devrait comprendre une composante sur le genre forte.
- Saluent l'adoption des **Directives sur les Intermédiaires** et demandent à la Cour de les revoir en 2015, à travers des consultations larges, et produise un rapport sur leur diffusion et mise en œuvre lors de la prochaine session de l'AEP. Assurent que des ressources adéquates soient allouées à leur diffusion et mise en œuvre.
- Reconnait les avantages que la **participation des victimes** a sur la procédure, tant pour l'impact réparateur sur les victimes et leurs communautés, que pour faire respecter et préserver le mandat et la légitimité de la Cour.
- Continuent à s'engager dans des discussions constructives avec la Cour, les représentants légaux des victimes, les experts nationaux et internationaux de la société civile, sur la manière d'améliorer le système actuel de la **participation et de la représentation légale des victimes** afin de rendre leur participation devant la Cour réparatrice, significative, efficiente, et effective pour tous.
- Fournissent seulement des orientations générales concernant toute révision au régime de participation des victimes, demandant des avis d'experts, et en déléguant la mise en œuvre à la Cour.
- Demandent des précisions sur l'impact des changements proposés par le Greffier dans le projet de ReVision sur la capacité des victimes à participer de manière significative dans les procédures et d'être représentées par l'avocat de leur choix.
- Contribuent au Fonds au profit des victimes.

Le GTDV recommande à la Cour:

- D'assurer des consultations avec les acteurs concernés, y compris les victimes, les groupes de victimes, les experts, les représentants légaux des victimes et les ONG locales et internationales travaillant sur les questions relatives aux victimes, dans la période précédant et pendant la révision en 2015 de la **Stratégie concernant les victimes**.
- De veiller à ce que les **Directives sur les intermédiaires** adoptées soient largement diffusées et mises à la disposition des intermédiaires dans une langue qu'ils comprennent. Demander et allouer les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre.
- De reconnaître, promouvoir et renforcer les mesures de protection essentielles pour les victimes et les intermédiaires afin qu'ils puissent, respectivement, participer et mener à bien leur travail à la Cour.
- De veiller à ce que toute **révision des pratiques de la Cour sur les questions relatives aux victimes** vise à assurer des procédures effectives et significatives, et non seulement des procédures moins coûteuses, et qu'une telle révision soit fondée sur une analyse minutieuse de la manière dont le système a (et n'a pas) fonctionné jusqu'à présent.
- De s'engager de manière adéquate et consulter en permanence tous les acteurs intéressés en ce qui concerne la mise en œuvre du mandat de la Cour sur les victimes dans le projet de révision du Greffier.