



## Le projet de budget 2006 de la CPI : quel impact pour les victimes? Jonathan O'Donohue, Amnesty International

Le projet de budget 2006 soumis par la Cour pénale internationale (CPI) à l'Assemblée des Etats Parties (ci-après l'Assemblée) en août 2005, s'il est adopté par l'Assemblée en novembre 2005, fait présager certains progrès importants dans l'établissement effectif de mécanismes et de services au profit des victimes au sein de la Cour.

L'Equipe chargée du budget et des finances de la Coalition pour la Cour pénale internationale (ci-après l'Equipe Budget) a suivi les questions budgétaires de la CPI depuis la sixième session de la Commission préparatoire en 2000. Lors de la préparation du budget, on décide non seulement du niveau des ressources attribuées à la Cour pour des fonctions spécifiques, mais également de la structure et des objectifs de la Cour pour l'exercice financier.

Le financement suffisant des programmes et services au profit des victimes est une préoccupation sur laquelle l'Equipe Budget a concentré de manière significative son *lobbying* sur la préparation du budget dans les années précédentes. Cela demeure une priorité pour 2006 et les prochaines années. L'Equipe analyse les projets de budget en étroite concertation avec le Groupe de travail pour le droit des victimes et fait des recommandations aux décideurs-clé en matière budgétaire, à savoir la CPI, le Comité du budget et des finances (ci-après le Comité) et l'Assemblée des Etats Parties.

### Résumé de la procédure budgétaire

La CPI, dans une procédure qui inclut tous les organes de la Cour, prépare son projet de budget annuel pour l'année suivante au mois d'août.

Le Comité, un organe spécialisé de l'Assemblée composé de 12 membres, se réunit en octobre pour examiner le projet de budget et fait des recommandations à l'Assemblée, notamment s'il y a lieu de réduire certaines requêtes budgétaires.

L'Assemblée se réunit en novembre pour examiner les recommandations du Comité et décide de les accepter ou pas. L'Assemblée adopte alors le budget pour l'année suivante.

Le Statut de Rome est très progressiste dans certains domaines concernant les victimes, notamment la participation et la réparation au profit des victimes. Les questions budgétaires sont à cet égard cruciales car ces droits ne peuvent être pleinement et effectivement mis en œuvre qu'avec des ressources suffisantes et des structures appropriées. Dans ces nouveaux domaines, les autres tribunaux internationaux n'offrent que peu d'inspiration pour la CPI. Le Groupe de travail pour le droit des victimes et l'Equipe Budget se sont donc efforcés d'assister la Cour, le Comité et l'Assemblée dans cette mise en place, en leur apportant leurs idées sur les questions relatives aux victimes.

En septembre 2006, l'Equipe Budget, en concertation avec le Groupe de travail pour le droit des victimes, a déposé devant le Comité des conclusions analysant le projet de budget pour 2006 : *Commentaires sur le Projet de budget-programme de la Cour pénale internationale pour 2006*, [disponible à :

[http://www.iccnw.org/buildingthecourtnew/issues\\_campaigns/budget\\_finance/Budget200613June05en.pdf](http://www.iccnw.org/buildingthecourtnew/issues_campaigns/budget_finance/Budget200613June05en.pdf).] Cette note se concentre sur certains aspects du projet de budget relatifs aux victimes.

### La protection et le soutien des victimes et témoins

L'Equipe Budget a exprimé de sérieuses préoccupations lors des exercices budgétaires précédents concernant l'insuffisance de l'investissement dans le travail de l'Unité d'aide aux victimes et aux témoins chargée des fonctions de protection et d'appui. Notamment, les prévisions en personnel et en opérations dans les pays où des enquêtes ont lieu étaient insuffisantes. Le budget 2006 constitue une amélioration significative, prévoyant une importante augmentation du personnel et des ressources sur le terrain. L'Equipe Budget a prié le Comité et les Etats Parties de soutenir pleinement cet important investissement dans l'une des fonctions les plus essentielles de la CPI.

### La participation des victimes, et la réparation

Le fait que les victimes soient expressément autorisées à participer aux procédures et à demander réparation est actuellement propre à la CPI (bien qu'on espère que de futurs tribunaux internationaux assureront ces importantes fonctions). La responsabilité de ces missions incombe à la Section sur la participation des victimes et les réparations et au Bureau du conseil public pour les victimes. Comme pour l'Unité d'aide aux victimes et aux témoins, l'Equipe Budget avait exprimé ses préoccupations ces dernières années à propos du manque de ressources sur le terrain de la Section sur la participation des victimes et les réparations pour assumer ses importantes fonctions, notamment : la communication envers les victimes pour les inciter à participer et à demander réparation ; la création et la distribution de formulaires ; la formation d'agents locaux pour aider les victimes à remplir les formulaires et le traitement d'un large nombre potentiel de demandes. Il est donc encourageant que la CPI ait proposé une augmentation du personnel et des opérations sur le terrain en 2006 pour remplir ces missions.

Le fait d'avoir prévu l'accès des victimes à des conseils pour participer aux procédures de la CPI constitue un autre investissement positif. Le budget prévoit un Bureau du conseil public pour les victimes avec des juristes employés pour représenter les victimes à la CPI. En outre, le budget prévoit une aide judiciaire pour financer des équipes externes de conseils pour assurer la représentation juridique des victimes dans les affaires de deux situations faisant l'objet d'enquêtes. Vu l'hypothèse selon laquelle il y aura des procès en 2006 dans deux des situations faisant l'objet d'enquêtes, et vu qu'il y aura vraisemblablement des activités dans la troisième situation pouvant donner lieu à la participation de victimes, l'augmentation de l'investissement relatif à la représentation juridique des victimes dans le budget 2006 est importante. L'expérience de la Cour dans la représentation des victimes en 2006 contribuera à clarifier la question de savoir si cet investissement est suffisant.

L'Equipe a accueilli ces développements comme un progrès positif dans le travail de la Cour dans ce domaine ; cependant, elle a noté que toute réduction budgétaire par l'Assemblée pourrait nuire à la capacité de la Section et du Bureau de fonctionner de manière effective.

### Le Fonds au profit des victimes

Le budget total du Fonds sera dans le rapport annuel du Conseil de direction, lequel sera présenté dans les prochaines semaines. L'Equipe Budget a remarqué que comme l'Assemblée n'a pas adopté le projet de Règlement du Fonds préparé par le Conseil de direction l'année dernière, très peu de progrès ont été faits en vue du fonctionnement pleinement effectif du Fonds. Cependant, en dépit de ce lent démarrage, il est important que l'Assemblée continue à financer pleinement le Secrétariat du Fonds et prévoit davantage de ressources dans certains domaines en 2006. Cela est nécessaire pour permettre au Fonds de devenir pleinement actif, notamment la mise en place d'un directeur exécutif pour gérer les opérations quotidiennes du Fonds conformément aux instructions du conseil.

### La communication et la sensibilisation

L'une des préoccupations les plus sérieuses à propos du projet de budget préparé par la CPI réside dans l'insuffisance de l'investissement dans ses fonctions de communication. Cela aura évidemment un impact sur la compréhension qu'ont les victimes de la CPI, leurs attentes quant à ce qu'elle peut accomplir et leur connaissance de son travail. Notamment, un sous-investissement en matière de personnel et de ressources de terrain limitera gravement la capacité de la CPI à remplir ces missions en 2006. L'Equipe Budget a prié la CPI, le Comité et l'Assemblée de revoir cette question et de la traiter d'urgence.

Le projet de budget 2006 prévoit globalement d'importants investissements, parfois tardifs, dans les mécanismes et les services au profit des victimes. Il est essentiel que cet investissement soit soutenu par l'Assemblée, et non réduit. La communication demeure cependant un domaine de préoccupation significative car la CPI doit pouvoir communiquer avec les victimes sur son travail. □

**1. Pourquoi le Tribunal n'a-t-il démarré ses activités de communication que plusieurs années après la création du tribunal?**

Le Tribunal Pénal pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), créé en 1994, n'a commencé ses activités de communication qu'à la fin de l'année 1999. Il y a plusieurs raisons à ce retard. D'abord, occupé à la mise en oeuvre de ce qui était alors considéré comme les activités de base du Tribunal, les décideurs du TPIY n'ont pas considéré ce que les habitants de l'ex-Yougoslavie pensaient du travail du Tribunal comme une priorité. La guerre faisait encore rage dans de nombreuses régions concernées et les gouvernements en place étaient ceux-là mêmes dont les actions et omissions avaient conduit à la création du Tribunal. Le Tribunal s'est d'abord comporté comme un tribunal national : il considérait qu'il était suffisant de mener les procès de façon professionnelle et transparente. Il n'a pas pris la mesure de l'importance de la communication sur les résultats de son travail en direction du peuple de l'ex-Yougoslavie. On croyait que la retransmission vidéo des audiences rendrait les activités du TPIY suffisamment transparentes pour tous ceux qui s'intéressaient à son travail.

Ce n'est qu'en 1998, après l'achèvement du premier procès complet du Tribunal et l'arrestation d'un nombre significatif d'accusés, que le Président en place, le Juge Gabrielle Kirk McDonald, a reconnu le grand fossé qui s'était creusé entre le Tribunal et les communautés locales en ex-Yougoslavie. Le Juge McDonald a réalisé que ce qui était considéré comme un spectaculaire accomplissement au Tribunal ne signifiait rien pour les habitants des régions directement concernées. Surtout, les faits établis au-delà de tout doute raisonnable au sein du Tribunal semblaient ne rien changer : les sympathisants des auteurs continuaient à nier les atrocités exactement de la même manière qu'auparavant et les victimes n'obtenaient aucune réparation morale.

Ce n'est qu'à ce moment là que la décision fut prise de faire quelque chose. Un programme de communication fut établi grâce à un financement externe. Malheureusement, avant que le programme de communication commence à fonctionner, on était déjà à la fin de l'année 1999 et le Tribunal a dû payer un lourd tribut pour ce retard : il est beaucoup plus difficile de démentir les déformations et la propagande déjà enracinées qu'il ne l'aurait été de commencer dès le départ avec une information actualisée et véridique sur le Tribunal. De plus, peut-être parce que cela n'était pas apparu crucial dès le départ, la communication n'a jamais été intégrée dans le budget principal du Tribunal. Cela a limité l'étendue des activités de communication et a fait peser un lourd fardeau en terme de recherche de financement sur le personnel de la section. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure le Tribunal aurait mieux réussi à transmettre son message si le programme de communication avait été mis en place dès le départ, mais il est certain qu'il n'aurait pas eu à combler six ans d'absence d'informations.

Nous ne pouvons qu'espérer que d'autres institutions de justice internationale, comme la Cour pénale internationale, tireront les leçons de nos erreurs et mettront en oeuvre une large information du public et des actions de sensibilisation dès le départ.

**2. Quel est l'impact des activités de communication sur les victimes en ex-Yougoslavie?**

Le Tribunal aurait pu avoir un impact bien plus fort en expliquant le travail du TPIY aux victimes. Si le programme de communication avait été établi plus tôt, il aurait conduit un grand nombre de personnes à se proposer pour fournir des informations au Tribunal. Durant les premières années suivant sa mise en place, le Tribunal

a malheureusement laissé la présentation de son travail aux communautés locales en ex-Yougoslavie, aux autorités locales et aux médias. Dans la plupart des régions, ce sont ces mêmes autorités qui contrôlaient et utilisaient les médias pendant la guerre et dont l'intérêt était de bloquer toute coopération avec le Tribunal. Ils ont réussi à convaincre de nombreuses victimes que le Tribunal ne pouvait ni ne voulait les aider et ont été jusqu'à leur dire que le Tribunal ne ferait qu'exacerber leurs souffrances. Certaines enquêtes ont même dû être interrompues pour cette raison. Evidemment, cela a eu un impact négatif sur ce qu'a pu faire le Tribunal. Informer les victimes dans leur propre langue pourrait grandement contribuer à les convaincre de venir raconter leur histoire. Sans ces récits, aucune institution judiciaire ne peut fonctionner correctement.

**"La jurisprudence montre qu'il n'est pas seulement utile, mais qu'il est d'une importance fondamentale, que justice soit non seulement faite - mais qu'elle soit vue comme telle, et sans aucun doute possible "**

*Gordon Hewart (Rex v. Sussex Justice, 9 Nov. 1923).  
Traduction non-officielle.*

**3. Quel genre d'actions de communication en direction des victimes le TPIY met-il en oeuvre en ex-Yougoslavie?**

Le programme de communication du TPIY fonctionne depuis environ six ans. Durant cette période, les cinq bureaux (à La Haye, Zagreb, Belgrade, Sarajevo et Pristina) ont mis en oeuvre de nombreuses actions. Nous disséminons des informations sur le travail du Tribunal, tels que des communiqués de presse, des fiches d'information sur les affaires et d'autres informations générales dans les langues locales (Bosniaque, Croate, Serbe, et le cas échéant, Albanais et Macédonien). Nous distribuons également des traductions d'autres documents du Tribunal, tels que le Statut, le Règlement de procédure et de preuve, les décisions, ordonnances et jugements.

En outre, le programme de communication du TPIY organise de nombreux événements - symposiums, conférences et tables rondes pour juristes professionnels et journalistes. Enfin, et surtout, le Programme organise diverses opérations afin d'expliquer aux communautés locales, en particulier les communautés de victimes, ce que le Tribunal a fait concernant des crimes spécifiques commis dans les régions où elles habitent. Par exemple, au cours des dernières années, le Tribunal a organisé cinq opérations appelées « Etablir un rapprochement » [*Bridging the Gap*] dans cinq régions différentes de Bosnie-Herzégovine touchées par la guerre. Lors de ces événements, durant une journée entière, les experts du Tribunal ont expliqué aux représentants des communautés de victimes, aux ONG, aux membres des autorités locales et autres ce que le TPIY a fait concernant les crimes commis dans leur région.

Nous considérons que toutes ces actions sont cruciales pour communiquer sur les accomplissements et le travail du Tribunal et ainsi accroître la connaissance populaire de son travail. Ce ne sont que par de telles initiatives que le Tribunal peut véritablement remplir son mandat premier, à savoir contribuer au rétablissement et au maintien de la paix dans la région. □

Propos recueillis par Clémentine Olivier, REDRESS

## Assurer la sécurité des victimes et des témoins : une tâche essentielle pour le succès de la Cour pénale internationale

Par **Géraldine Mattioli**, Chargée de Campagne Justice Internationale,  
Human Rights Watch

La protection et l'appui des victimes, des témoins et de toute autre personne à laquelle la déposition d'un témoin peut faire courir un risque, constitue un aspect crucial du fonctionnement effectif de la Cour pénale internationale (CPI). L'expérience des Tribunaux pénaux internationaux pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie et de la Cour spéciale pour la Sierra Léone met clairement en évidence le fait que les victimes et les témoins impliqués dans les procès internationaux sont susceptibles de rencontrer de graves difficultés d'ordre psychologique ou sécuritaire.

Le Statut de Rome et le Règlement de procédure et de preuve imposent à la CPI l'obligation juridique de protéger les victimes et les témoins réels ou potentiels, ainsi que toute autre personne susceptible de courir un risque du fait d'une déposition devant la Cour. La Cour a également le devoir moral de faire en sorte que les victimes et les témoins ne souffrent pas davantage en raison de leur implication dans ses activités. Les autorités nationales des pays où des tribunaux internationaux inter-

Pour s'acquitter de ses obligations, la Cour doit assurer une protection tant physique que psychologique dès ses premiers contacts avec les victimes et les témoins (vraisemblablement au stade de l'enquête), pendant puis après le procès. Les différents organes de la Cour (le Bureau du Procureur, le Greffe - la Division d'aide aux victimes et aux témoins - ainsi que les Chambres) partagent des responsabilités distinctes mais complémentaires pour garantir une protection effective.

Dans son Rapport annuel sur les activités de la Cour, soumis à la prochaine Assemblée des Etats Parties (ICC-ASP/4/16, septembre 2005, [http://www.icc-cpi.int/library/asp/ICC-ASP-4-16\\_French.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/asp/ICC-ASP-4-16_French.pdf)), la CPI a indiqué un progrès significatif dans la mise en place d'un système de protection opérationnel.

Il en ressort que la CPI a pris l'importante initiative de coordonner l'action du Bureau du Procureur et de la Division d'aide aux victimes et aux témoins du Greffe dès le commencement des opérations de la Cour dans une situation donnée, au stade de l'enquête. Par exemple, la Division d'aide aux victimes et aux témoins et le Bureau du Procureur ont conçu ensemble des protocoles de sécurité pour chaque situation faisant l'objet d'une enquête, avec pour objectif de guider le travail des enquêteurs qui contactent les victimes et les témoins potentiels. Les informations relatives aux individus susceptibles d'être exposés à un risque sont communiquées à la Division d'aide aux victimes et aux témoins afin qu'une réaction intervienne le plus tôt possible. Cette coordination est importante pour assurer l'assistance la plus cohérente possible aux victimes, aux témoins et à toute autre personne exposée à un risque, pendant toute la période durant laquelle ils sont en contact avec la Cour. Le Greffe, demeurant le principal responsable du système de protection dès les premiers contacts avec la Cour, pourra ainsi renforcer sa capacité à assurer le même niveau de protection aux témoins de la défense et aux victimes qui participent aux procès.

Soucieux de la sécurité des victimes, des témoins potentiels et d'autres sources, le Bureau du Procureur s'efforce de limiter le nombre d'individus qu'il contacte sur le terrain, et de mener les entretiens discrètement (par exemple, en recourant à des intermédiaires ou à des moyens et des lieux permettant de limiter les risques). L'Unité de la sexospécificité et de l'enfance du Bureau du Procureur procède à l'évaluation de l'état psychologique des témoins avant leur interrogatoire et dispense un appui spécialisé pour les individus traumatisés.

La Division d'aide aux victimes et aux témoins a prévu des plans d'intervention d'urgence permettant aux victimes et aux témoins de demander de l'aide à tout moment en cas de menace contre leur sécurité. Ces plans pourraient consister à donner les coordonnées d'une personne à contacter qui peut être prévenue 24 heures sur 24 dès qu'une victime ou un témoin potentiel en a besoin, ou à prévoir des refuges sécurisés (tels que des chambres d'hôtels ou des appartements) en divers endroits du pays où les personnes qui sont potentiellement en danger peuvent être cachées pour une période donnée. La Division d'aide aux victimes et aux témoins n'a actuellement qu'une capacité de terrain très limitée, avec seulement un officier de protection de terrain en République Démocratique du Congo et en Ouganda. Elle s'appuie sur un réseau de partenaires locaux qui l'assistent dans ses activités de protection.

## questions de sécurité

viennent n'ont souvent ni la capacité ni la volonté de leur apporter une protection réelle. Il convient donc d'adopter des dispositions minutieuses propres à protéger leur sécurité, leur dignité, le respect de leur vie privée et leur bien-être psychologique.

De plus, la capacité de la CPI à assurer une protection suffisante sera vraisemblablement déterminante sur la capacité et volonté des victimes et témoins à coopérer avec la Cour et participer activement aux procédures à l'avenir. Il s'agit donc d'un élément crucial pour la réussite globale de la CPI.

Il convient d'abord de reconnaître que la mise en place d'un système de protection efficace n'est pas une tâche facile. Les tribunaux pénaux internationaux ont des moyens limités pour garantir la sécurité, le respect de la vie privée, la dignité et le bien-être psychologique des victimes, des témoins et de toute personne qui peut courir un risque du fait d'une déposition. La CPI enquête actuellement sur trois situations (la République Démocratique du Congo, le nord de l'Ouganda et le Darfour au Soudan) où les conflits armés sont en cours et où les civils, les militants des droits humains ainsi que le personnel des organisations internationales sont quotidiennement exposés à de sérieux risques en matière de sécurité. Assurer la logistique pour ces trois situations constitue également un défi réel. Eu égard aux contraintes financières et aux moyens d'action limités de la CPI, il est d'autant plus difficile de remplir ses obligations en matière de protection et il lui faudra faire preuve à cet égard de créativité et de flexibilité. La Cour va aussi devoir adapter ses systèmes et programmes de protection à trois situations distinctes comportant des risques différents et sérieux en matière de sécurité, et où les victimes et les témoins présentent des besoins particuliers en termes de sécurité physique et de soins psychologiques et médicaux.

Les juges ont également d'importantes responsabilités pour veiller à ce que la Cour mette en œuvre des mesures de protection efficaces à tous les stades de la procédure, y compris pour les victimes qui participent aux procès. La Chambre préliminaire I, chargée de la situation de la République Démocratique du Congo, a récemment ordonné des mesures de protection en faveur d'un groupe de victimes qui a demandé à participer à la procédure relative à cette situation. Durant le procès même, les juges auront aussi la possibilité d'ordonner diverses mesures de protection, telles que des audiences à huis clos, l'expurgation d'éléments d'identification des dossiers publics de la Cour, l'attribution de pseudonymes aux victimes et aux témoins, l'altération de leur voix ou de leur image etc.

En dépit de ces développements positifs, d'importantes questions de principe restent à régler, notamment quant à l'étendue des mesures de protection offertes aux victimes qui participent aux procès (en comparaison aux témoins à charge ou à décharge). La question se pose également de savoir si des mesures de protection, et le cas échéant lesquelles, sont applicables aux acteurs locaux qui assistent directement la Cour dans l'accomplissement des fonctions de la CPI, et qui sont par conséquent exposés à un risque. A la demande de la Cour, qui reconnaît s'appuyer sur des réseaux locaux dans certaines de ses activités, des acteurs locaux vont jouer un rôle essentiel dans la réussite des activités de la CPI. Cette implication va vraisemblablement leur faire courir des risques et ils devraient donc bénéficier d'une protection si besoin est.

Avec la délivrance de mandats d'arrêt pour la situation en Ouganda, la CPI entre dans une nouvelle phase de ses opérations. Avec la publication du nom des accusés vont apparaître de nouvelles difficultés encore plus aiguës quant à la protection des victimes et des témoins en contact avec la Cour. A de nombreux égards, l'efficacité du système de protection va être mise à l'épreuve.

Il est essentiel que la Cour renforce sa présence sur le terrain, comme prévu dans le projet de budget 2006, afin de

pouvoir contrôler régulièrement la sécurité des victimes et des témoins et d'être en mesure d'intervenir immédiatement (disponible à [http://www.icc-cpi.int/library/asp/ICC-ASP-4-5\\_French.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/asp/ICC-ASP-4-5_French.pdf)). Le fait de s'appuyer sur des réseaux locaux pour les activités de protection pose des difficultés en termes de confidentialité, et ces difficultés doivent être résolues. La Cour doit être dotée d'une présence de terrain visible et susceptible d'avoir un effet dissuasif, même si les officiers de protection et les enquêteurs continueront d'opérer discrètement. Il est également important que la Cour conçoive des mesures de réinstallation temporaire à l'échelle locale dans les régions d'origine des personnes concernées, et qu'elle ait la capacité de procéder à une réinstallation à l'échelle internationale si nécessaire. Les témoins, les victimes et toute autre personne exposée à un danger doivent avoir la possibilité d'accéder immédiatement à un refuge sécurisé par mesure de précaution et en cas de réelle agression.

Une protection efficace implique également que les communautés affectées et les acteurs locaux soient suffisamment informés. Cela aidera les acteurs à faire des choix en connaissance de cause quant à leur implication dans les activités de la Cour, facilitera la mobilisation des victimes et des témoins et contribuera à la création d'un environnement plus favorable à la coopération avec la Cour. La CPI devrait immédiatement commencer à disséminer aux communautés les plus affectées des informations générales sur le travail de la Cour, son rôle et son mandat, ainsi que sur les risques potentiels en matière de sécurité et sur ses capacités de protection.

Une protection efficace coûte cher, mais elle est nécessaire et il convient d'y mettre le prix. La CPI doit être soutenue pour mettre en œuvre une protection effective. Les Etats Parties doivent approuver les propositions de ressources allouées à la protection des victimes et des témoins dans le projet de budget 2006 lors de la prochaine Assemblée des Etats Parties. Enfin, ils doivent rapidement conclure des accords de protection avec la Cour pour permettre des réinstallations internationales, si nécessaire. □

### **Le démarrage de la phase judiciaire des procédures – Quel impact sur les victimes ?**

Suite de p. 1

Chaque expurgation de la requête doit être strictement nécessaire compte tenu de la situation sécuritaire du demandeur et doit cependant permettre l'exercice effectif par l'accusation et la défense de leur droit de répondre à la demande de participation. De plus, la Chambre préliminaire a indiqué que dans la phase actuelle de la situation – l'enquête – la portée de l'expurgation permettait l'exercice effectif par le conseil *ad hoc* pour la défense de son droit de répondre aux demandes et n'était pas préjudiciable ni contraire aux droits de l'accusé et aux exigences d'un procès équitable et impartial. Son point de vue fut différent concernant l'accusation ; à cet égard, la Cour a indiqué que comme le Procureur était tenu d'observer le principe de

confidentialité et de protéger la sécurité, le bien-être physique et psychologique, la dignité et le respect de la vie privée des victimes et des témoins, et que rien n'indiquait que la transmission de copies non expurgées des demandes au Procureur augmenterait les risques quant à leur sécurité, le Procureur devait recevoir une version non expurgée des demandes.

La Chambre préliminaire I a également convoqué une audience le 8 juillet relative à la protection des victimes en RDC. Lors de l'audience, l'expurgation des documents était également en jeu. Ceux qui présentaient des observations ont voulu communiquer des documents expurgés au Procureur et au conseil *ad hoc* pour la défense. Comme dans sa décision relative aux demandes de participation à la procédure, dans sa décision du 5 août, la Chambre préliminaire a décidé de fournir au Procureur une version non expurgée des documents, mais que le conseil *ad hoc* pour la Défense ne devait recevoir qu'une version expurgée. □

## L'importance fondamentale de la communication en direction des victimes

Par Alison Smith, Conseil Juridique NPWJ  
Equipe de la Communication de la CCPI, Chef d'équipe

Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) est la preuve d'un changement dans la manière dont les victimes sont perçues et dont leurs droits sont garantis par les institutions de la justice pénale internationale. L'orientation du mandat de la CPI vers les victimes y est indiquée dès le début, par le second alinéa du Préambule du Statut de Rome qui dispose que les Etats Parties



Mother and child, in the Darfur region of Sudan. © U.N

ont : « à l'esprit qu'au cours de ce siècle, des millions d'enfants, de femmes et d'hommes ont été victimes d'atrocités qui défient l'imagination et heurtent profondément la conscience humaine ». La CPI est, à de nombreux égards, le premier tribunal pénal international à reconnaître explicitement que, parmi ses principaux objectifs, figure le fait de rendre justice aux victimes, à travers en premier lieu sa contribution au rétablissement de l'Etat de droit et à la création d'un environnement où la paix prévaut et où les droits sont respectés, mais aussi à travers l'institutionnalisation du rôle des victimes dans la procédure, en termes de participation et de réparations.

La question qui découle de cet état de fait est de savoir comment ces dispositions innovantes seront mises en pratique. Il est clair qu'à moins que les victimes elles-mêmes ne sachent comment participer à la procédure ou aux procédures de réparation, l'orientation du Statut vers les victimes restera lettre morte, avec peu ou pas d'impact sur les personnes pour qui ces dispositions ont été rédigées. Sans cette connaissance, il se peut que les victimes ne sachent pas qu'elles peuvent participer au travail de la CPI ou, si elles ont connaissance de cette possibilité, qu'elles ne sachent pas comment s'y prendre. L'absence de connaissance des conditions préliminaires et des procédures de base garantit presque une si-

tuation où soit les dispositions relatives aux victimes ne seront pas utilisées, soit règnera une confusion totale alors que les victimes tenteront de se repérer parmi les dispositions souvent complexes, sans connaissance de base des principes en jeu, avec pour conséquence du retard et de la frustration et partant, de la désillusion et de la méfiance.

C'est là que la communication interactive intervient : en anglais, le terme « outreach » renvoie à une interaction constructive et durable entre la Cour et les communautés concernées par les situations spécifiques faisant l'objet d'enquêtes ou de poursuites. Le but de cette communication interactive est de promouvoir et d'encourager la connaissance du processus judiciaire à ses différentes étapes ainsi que les rôles des différents organes de la CPI, de clarifier les incompréhensions et les malentendus et de permettre aux communautés concernées de suivre les procès. Dans cette approche globale, différentes stratégies doivent être adoptées pour chaque groupe visé, selon leur situation ou selon les informations et les messages qui permettront à ces groupes de se sentir engagés dans le travail de la Cour et d'apporter leur appui et leur coopération en cas de besoin. En résumé, l'information dont les victimes ont besoin sera différente de l'information nécessaire, par exemple, pour d'anciens combattants ; de même, la manière dont l'information est transmise et perçue par les victimes sera différente que celle à destination d'autres groupes.

Dans ce contexte, la communication joue également un rôle vital dans la gestion des attentes des victimes. Sans information sur les possibilités et les limites de la Cour, les victimes risquent d'avoir des attentes exagérées quant à ce que la Cour peut faire pour elles. Par exemple, elles pourraient croire que la Cour va juger des personnes qu'elles ont vu commettre des crimes, ce qui est peu probable eu égard à la stratégie des poursuites centrée sur ceux qui portent la plus haute responsabilité des crimes, plutôt que sur la « masse des troupes », les individus de rang inférieur. De même, elles pourraient croire que la Cour peut apporter à leur communauté les infrastructures qui ont été détruites ou qui manquaient déjà, telles que l'eau potable, la nourriture suffisante et l'éducation des enfants. De telles attentes doivent être prises en compte et démenties avant qu'elles n'aient eu le temps de se transformer en « réalité ». En l'absence de réaction, de tels malentendus pourraient entraîner des désillusions grandissantes quant à la Cour elle-même, conduisant finalement à en saper la légitimité.

Si ces préoccupations concernent, à divers degrés, de nombreux types de personnes affectées par un conflit, elles prennent un sens particulier pour les victimes, compte tenu de leur intégration dans le Statut de Rome dès le départ et du mandat de la CPI d'aider les victimes à obtenir justice. Il découle de ces préoccupations, ainsi que du cadre institutionnel, que la communication et, en particulier, la communication à l'égard des victimes, doit constituer un aspect central du travail de la Cour, au moins dès lors qu'un intérêt public s'est manifesté dans une situation. L'importance cruciale de la communication - en elle-même et comme instrument permettant à la Cour de fonctionner efficacement à l'égard des victimes - implique également qu'il y soit consacré une reconnaissance et un soutien suffisants, non seulement en terme de stratégie globale et de procédures opérationnelles de la Cour, mais aussi en terme de ressources budgétaires, de cadre institutionnel des programmes de communication et de personnel. Un programme de communication convenable et suffisamment financé, conçu et mis en œuvre en fonction des circonstances et des spécificités des groupes visés, n'est pas un luxe ; c'est la condition *sine qua non* pour que la Cour remplisse son mandat et rende justice aux victimes. □

## L'adoption nécessaire du projet de Règlement du Fonds au profit des victimes

Par Karine Bonneau, déléguée permanente de la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme auprès de la CPI

La référence à la création du Fonds au profit des victimes par le statut de la Cour pénale internationale (CPI) fait partie des mesures sans précédent qui reconnaissent de façon historique les droits des victimes devant la Cour. Etabli par l'Assemblée des Etats parties (AEP) en septembre 2002, le Fonds remplit une double fonction : exécuter les ordonnances de réparation de la Cour d'une part, et déterminer l'utilisation appropriée des contributions volontaires visant à assister les victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour et leurs familles, d'autre part.

Le Fonds est dirigé par un Conseil de direction, élu pour trois ans par l'Assemblée des Etats parties, actuellement présidé par Madame la Ministre Simone Veil (France), et composé de sa Majesté la Reine Rania Al-Abdullah (Jordanie), son Excellence Oscar Arias (Costa Rica), son Excellence Tadeusz Mazowiecki (Pologne), Son Eminence l'archevêque Desmond Tutu (Afrique du Sud).

Conformément à l'article 79 du Statut de la CPI, à la règle 98 du Règlement de procédure et de preuve de la Cour et à la Résolution 6 de l'Assemblée des Etats parties (ICC-ASP/1/Res.6), le Conseil de direction a élaboré et présenté pour adoption à l'AEP en 2004 un projet de Règlement du Fonds (ICC-ASP/3/14). Ce projet de Règlement précise la façon dont les fonds (ordonnances de réparation, produit des amendes et des biens confisqués, contributions volontaires) seront reçus, gérés et utilisés par le Conseil de direction, et établit un secrétariat chargé d'assister le Conseil.

L'adoption rapide du projet de Règlement est donc vitale pour que le Fonds fonctionne de manière efficace. Malheureusement, peut-être à cause de la complexité du projet de Règlement se situant dans le cadre d'un système de justice internationale nouveau tourné vers les victimes, le projet de Règlement n'a pas encore été adopté par les Etats parties. En 2004, l'Assemblée des Etats parties a créé en son sein un groupe de travail visant à analyser le texte.

Le *Groupe de travail pour le droit des victimes* a suivi de près les travaux du groupe de travail des Etats parties, et leurs deux réunions à New York. Des panels ont été organisés, différents documents de position et d'information ont été rédigés, disponibles sur <http://www.vrwg.org> (« Soumission à la deuxième réunion du groupe de travail du Bureau sur le règlement du fonds au profit des victimes », août 2005; « Le projet de règlement du fonds au profit des victimes : Questions / Réponses », juillet 2005; Introduction brève au fonds au profit des victimes », juillet 2005 (tous disponibles en anglais, français et espagnols) et Commentaires sur le projet de Règlement du fonds au profit des victimes, février 2005).

Le Groupe de travail sur le droit des victimes regrette vivement que le groupe de travail des Etats parties n'ait pas encore pu aboutir à un compromis. A moins qu'un compromis ne soit trouvé d'ici la prochaine Assemblée des Etats parties qui se tiendra fin novembre 2005, l'Assemblée examinera différents textes, parfois radicalement opposés. Il est crucial que, contrairement à l'année précédente, un temps suffisant soit accordé à cet examen, et que le Règlement finalement adopté respecte l'indépendance du Fonds en matière d'assistance aux victimes de crimes de la compétence de la Cour.

Une proposition conjointe de 8 Etats coordonnés par le Royaume Uni s'éloigne de la vision du Fonds défendue par son Conseil de direction, et est très préoccupante sur deux points essentiels : (1) le fait que l'utilisation par le Fonds des contributions volontaires pour l'assistance aux victimes soit soumise à l'autorisation de la

Cour à un stade avancé de l'enquête, et (2) l'interdiction de l'affectation des contributions volontaires. Si ces propositions étaient adoptées, la capacité du Fonds d'agir au profit des victimes de crimes de la compétence de la Cour et de leurs familles, serait largement affectée.

Premièrement, cette proposition suggère que la Cour puisse contrôler l'utilisation de toutes les ressources, y compris les contributions volontaires collectées de façon indépendante par le Fonds. Le contrôle par la Cour de ces contributions volontaires – que la Cour ne peut collecter et qui sont différentes du produit des saisies et ordonnances de réparation qu'elle contrôle effectivement seule – porterait atteinte au mandat de la Cour, à son indépendance, comme à celle du Fonds au profit des victimes. Il est par ailleurs difficile d'envisager comment la Cour pourra être judiciairement saisie pour rendre de telles décisions. De plus, cette proposition réduit à néant le rôle et le pouvoir d'initiative des membres du Conseil de direction, justement élu pour leur expertise personnelle et internationalement reconnue. Enfin, le Conseil de direction ne disposerait d'aucune souplesse ni capacité de réaction dans le cas particulier des situations objet des enquêtes du Procureur de la CPI. Si cette proposition était adoptée, le Fonds ne pourrait bénéficier qu'à la minorité des victimes de crimes effectivement jugés par la Cour et pour lesquels un présumé responsable est poursuivi pénalement devant la CPI. Cela laisserait de côté les victimes de la *situation* plus large faisant l'objet d'une enquête, pour lesquelles l'indépendance d'action du Fonds avait été pensée conformément à la règle 98.5 du Règlement de procédure et de preuve.

Deuxièmement, cette proposition fait fi de la réalité de la pratique des contributions volontaires. Le mandat limité de certains donateurs les oblige à affecter leurs donations. Conformément à la Résolution 6 de l'AEP notamment, comme à la rédaction actuelle du projet de Règlement, l'affectation spéciale des contributions volontaires sera encadrée afin de pas aboutir à une répartition manifestement inéquitable entre les différents groupes de victimes. □

### Recommandations du Groupe de travail pour le droit des victimes à l'Assemblée des Etats parties :

- ◆ Le Bureau de l'Assemblée des Etats parties devrait aménager le programme de la prochaine session de l'AEP de manière à garantir qu'un temps suffisant soit alloué à la négociation du Règlement, afin que celui-ci soit effectivement adopté en 2005.
- ◆ Le Règlement du Fonds au profit des victimes devrait préserver l'indépendance du Fonds ; le Conseil de direction du Fonds devrait pouvoir décider de l'allocation des contributions volontaires collectées par lui de manière indépendante de la Cour, conformément au projet de règlement actuel et à la Résolution 6 de l'AEP. Les décisions du Conseil de direction concernant les contributions volontaires devraient être soumises à un examen externe, de manière à garantir la transparence des décisions du Conseil de direction.
- ◆ Conformément au projet de règlement, l'AEP devrait permettre l'affectation spéciale d'un pourcentage limité des contributions volontaires, et adopter des critères et une pratique clairs assurant l'équité et la transparence des procédures.

## Une radio interactive pour la Cour pénale internationale et les communautés comme outil de communication

L'exemple de la République Démocratique du Congo

Par Wanda Elisabeth Hall - Directrice, *Radio interactive pour la justice*

Personne ne peut contester le pouvoir de la radio en Afrique. Elle est utilisée par les ONG humanitaires et la société civile, ainsi que par l'Organisation des Nations unies (ONU) et les gouvernements pour tout promouvoir, depuis les préservatifs et les moustiquaires jusqu'à l'enregistrement sur les listes électorales. Au Rwanda, en 1994, une seule station de radio a joué un rôle redoutablement efficace dans l'encouragement des individus à tuer leurs voisins. Aujourd'hui, en République Démocratique du Congo (RDC), Radio Okapi – une collaboration entre l'Agence suisse Hirondelle et la Mission des Nations Unies au Congo (MONUC) – a énormément apporté à la société civile en fournissant une information fiable et relativement impartiale à tout le pays, des informations auxquelles la majorité des Congolais n'avait pas accès il y a deux ans.

Ainsi la radio est-elle puissante. La Justice, cependant, notamment dans les régions qui vacillent sous la violence et la destruction les plus extrêmes qu'une société puisse s'infliger à elle-même, est un sujet très épineux. « Informer » le public que la justice est arrivée ne serait pas particulièrement efficace. Du moins pas pour la CPI en RDC, en Ouganda ou au Soudan. Trop de questions, trop d'aspects et trop d'intérêts rendent impossible l'imposition d'un ensemble de normes à des individus sans prendre en compte les implications politiques et culturelles d'une telle contrainte. A Aru, dans le Nord de l'Ituri (en RDC), par exemple, l'arrestation des seigneurs de guerre par l'armée est perçue avec suspicion et rancœur. « Pourquoi notre peuple est-il arrêté et « tenu en otage » à Kinshasa alors que d'autres rebelles détiennent maintenant des positions dans l'armée et le gouvernement ? » Qui va répondre à cette question ? Et si ces personnes perçoivent la justice comme sélective, l'Etat de droit ne gagnera-t-il jamais en respect ? Qu'en est-il du rôle des victimes devant la CPI ? Comment ces communautés obtiendront-elles des informations sur la participation aux procès, et comment prendront-elles part au débat actuel sur ce que constitue une victime aux yeux de la Cour ? Si elles ne sont pas impliquées dans ce débat, seront-elles assez engagées pour faire plein usage de cette évolution spectaculaire qu'offre la CPI à la justice internationale ?

La CPI court un grand risque en commençant à lancer les actes d'accusation. Si elle choisit de ne pas discuter des choix qui sont faits, la possibilité que la justice rendue à la Haye ait localement un effet sur le long terme est effectivement très réduite. Le Comment et le Pourquoi des actes d'accusation, ainsi que les procès eux-mêmes ne sont pas des données indiscutables dans ces endroits : un dialogue est nécessaire. Comment ces deux cultures largement différentes – celle de l'Ituri dévastée par la guerre et celle de la CPI à la Haye – vont-elles se parler et apprendre à travailler ensemble ?

Si elle est utilisée avec précaution, la radio peut créer un dialogue afin de faire le meilleur usage de ce que la CPI peut offrir à ces communautés. Un canal de communication par radio entre la CPI et les communautés visées peut insuffler de la vie et de la substance aux idéaux du Statut de Rome, afin que le peuple puisse faire un choix informé en décidant ou non de respecter, soutenir et participer à la justice que la CPI leur offre. Pour cela, la radio doit être utilisée de façon interactive.

Dans une société traumatisée à l'issue d'un conflit, la radio est un outil pour informer les citoyens et pour faire en sorte qu'ils se fient à l'infor-

mation et à leur liberté d'expression, sans les conduire à un échange susceptible d'aboutir facilement à une explosion de peur et de haine. Alors que la CPI vient de commencer à s'implanter dans la région, des émissions de discussions pré-enregistrées interactives dans leur présentation sont souhaitables. Cela devrait faire partie d'une stratégie de communication globale.

Une émission de débats en différé constitue un excellent moyen de permettre à deux groupes de se parler avec l'écran protecteur du temps et de l'espace qui donne à chaque côté l'occasion d'assimiler ce que l'autre dit et de formuler des réponses qui fassent avancer le dialogue. Les journalistes, qui ont la confiance des deux parties au « dialogue » en tant qu'intermédiaires neutres, assurent le relais entre les deux – enregistrant et transmettant les questions des citoyens, enregistrant les réponses de la CPI, puis retransmettant la conversation dans des langues que toutes les personnes impliquées peuvent comprendre. Le projet « Radio interactive pour la Justice » diffusé en Ituri depuis juin 2005 suit ce modèle et il est clair qu'au fur et à mesure que la série avance, les autorités sont de plus en plus à l'aise lorsqu'elles sont interrogées (par des citoyens auxquels elles n'ont pas l'habitude de rendre des comptes) et les questions des citoyens deviennent plus sophistiquées.

Une fois une confiance de base établie entre les communautés et la Cour, des émissions de radio en direct pourraient être extrêmement populaires en ce qu'elles permettraient à chaque groupe de faire l'expérience de l'autre de façon immédiate. Cela obligerait chaque partie à interagir avec l'autre en tant qu'individus, se familiarisant avec les caractéristiques et le style de chacun. C'est à travers ce dialogue direct qu'un rapport peut être établi et que les citoyens peuvent ressentir qu'ils sont « dans le même camp » que la Cour pour établir le respect du droit dans leur société. Afin que cet échange soit productif, il faut cependant une confiance et une compréhension mutuelles et les barrières de la langue constituent un obstacle à un enregistrement en direct.

Une fois que la présence de la CPI sera bien établie et que les individus seront assez informés pour faire des commentaires sur la Cour, la programmation de magazines et de discussions deviendra possible. Les experts locaux et les membres des communautés, comme des associations de victimes, pourront exprimer leurs préoccupations et leurs idées pendant un programme entier et les représentants de la Cour et les experts internationaux pourront en faire autant. Une fois la Cour établie dans la conscience populaire, il sera possible de réaliser une programmation éditoriale responsable qui ne présenterait pas nécessairement tous les aspects d'une question puisque le public serait assez informé pour écouter et se faire sa propre opinion sur ce qu'il en considère comme « la vérité ».

La radio interactive constitue un excellent outil que la CPI devrait utiliser alors qu'elle s'engage dans ce qui sera probablement une présence de long terme dans ces régions. Mais il faut d'abord que la Cour reconnaisse qu'elle doit nécessairement tenir compte des préoccupations de ces communautés, afin que les normes et les exigences de la justice internationale prennent racine et intègrent la conscience de ces sociétés. □

### Organisations s'étant affiliées au GTDV :

Amnesty International • Avocats Sans Frontières • Centre for Justice and Reconciliation • Coalition for the International Criminal Court • European Law Student Association • Fédération Internationale des Droits de l'Homme • Human Rights First • Human Rights Watch • International Centre for Transitional Justice • International Society for Traumatic Stress Studies • Justitia et Pax • Medical Foundation for the Care of Victims of Torture • Parliamentarians for Global Action • REDRESS • Women's Initiatives for Gender Justice

Pour information additionnelle contactez svp Clémentine Olivier - [clementine@redress.org](mailto:clementine@redress.org)

REDRESS

c/o WFM – CICC, Anna Paulownastraat 103; 2518 BC Den Haag; The Netherlands

Tel: +31.(0)70.311.10.87 or fax: +31 (0)70.364.02.59

[www.vrwg.org](http://www.vrwg.org)