



ASF-World

## **Première Assemblée des Etats parties au Statut de Rome (3-10 septembre 2002).**

### **Le Barreau Pénal International et la représentation des victimes devant la Cour Pénale Internationale.**

A l'occasion de la première Assemblée des Etats parties et de la création du Barreau Pénal International, certaines craintes ont récemment été émises, selon lesquelles les intérêts des victimes risquent de ne pas être adéquatement représentés et défendus dans la structure du BPI telle que définie actuellement dans le projet de statuts. Parce que Avocats sans Frontières a toujours prôné l'idée d'un barreau unifié pour le plus grand intérêt de ses membres et des justiciables, le présent document s'attelle à rappeler les principes fondateurs qui ont mené à la création du BPI et le contexte dans lequel cette nouvelle institution aura à évoluer.

ASF-World a participé à l'organisation de la conférence de Montréal qui a donné lieu à la création du Barreau Pénal International (BPI), et à l'élaboration de ses textes fondateurs, parce que nous estimons que la Cour Pénale Internationale est un enjeu essentiel pour la mise en place d'un état de droit au niveau international, et parce qu'en tant que praticiens, nous savons qu'une justice équitable nécessite aussi que les conseils qui représentent les accusés ou le cas échéant les victimes et témoins, puissent exercer leur office dans des conditions optimales.

La particularité d'Avocats sans Frontières est sans doute de rassembler en son sein des avocats qui sont intervenus devant les tribunaux pénaux internationaux, d'autres qui ont défendu des accusés ou des victimes de crimes internationaux devant des juridictions de pays qui ont connu des crises graves, ou devant des tribunaux qui appliquent une législation de compétence universelle. Des dizaines de barreaux sont aussi membres d'une de nos sections nationales. ASF est également une ONG qui développe des projets de coopération internationale dans le domaine de la justice dans les pays du Sud et de l'Est, et est membre de la Coalition des ONG pour la CPI. ASF-World regroupe 10 associations nationales en Europe et en Afrique présentant chacune ses spécificités.

#### **I. Contexte**

On ne dira sans doute jamais assez que la Cour Pénale Internationale, dont le Statut est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet dernier, et tous ses instruments annexes qui ont ensuite été négociés, sont le fruit d'un métissage juridique sans précédent, dans lequel les principaux systèmes juridiques se complètent et parfois se superposent.

Le Règlement de Procédure et Preuve, pour ne citer qu'un exemple, prévoit une

mise en œuvre par les praticiens du droit nécessitera d'abandonner certains réflexes propres au système auquel ils appartiennent.

Il est indéniable que l'inclusion de certaines dispositions touchant aux droits des victimes (leur participation à la procédure, la notification qui doit leur être faite aux différents stades de la procédure et la réparation à laquelle ils peuvent prétendre) et à la protection des témoins dans le cadre de leur comparution devant la Cour, est le résultat de compromis, voire de lobbying de la part d'ONGs de défense des victimes et de quelques délégations. De même les dispositions du Statut et du Règlement de Procédure et de Preuve touchant aux droits de la défense et à la protection des droits de l'accusé en cours de procès sont en grande partie le fruit du travail d'associations d'avocats de la défense. Dans les deux hypothèses, ce travail résulte d'une réflexion fondée sur l'expérience des deux tribunaux ad hoc, et vise à remédier aux manquements ou défaillances constatées devant eux : absence de participation des victimes à la procédure, exercice controversé des droits de la défense, atteinte à l'indépendance des conseils devant les juridictions ad hoc, etc.

La participation des victimes à la procédure, et leur intervention même au stade préliminaire de l'enquête constituent ainsi une avancée considérable par rapport aux statuts des tribunaux pénaux internationaux ; elle a aussi pour conséquence de poser pour la première fois la question de la représentation légale des victimes dans un procès pénal international, et ce à différents stades de la procédure, allant de la saisine de la CPI à l'ordonnance de réparation rendue par la Cour.

En conséquence, de nombreuses dispositions du Règlement de procédure et de preuve ou de l'Accord sur les Privilèges et Immunités se sont vues appliquées de manière uniforme à tous les « conseils », de la défense ou des victimes, sans distinction aucune - le terme « conseil » désignant aussi bien le représentant légal de l'accusé que celui des victimes.

## II. Le Barreau Pénal International et les conseils des victimes

C'est dans ce contexte que les discussions sur la création d'un barreau pour la CPI ont vu le jour, avec parmi les différents acteurs au débat, un dénominateur commun : la volonté de trouver un compromis en vue de créer une institution indépendante des organes de la Cour, garante de la défense des intérêts communs aux praticiens et futurs conseils devant la CPI.

Ce faisant, les diverses composantes au débat ont décidé de dépasser les clivages qui jusqu'à présent et pour les raisons historiques exposées ci-dessus, avaient dominé toutes les discussions concernant l'exercice de la profession devant la CPI. Les praticiens ayant exercé devant les tribunaux ad hoc (en tant que défenseurs des accusés) avaient ainsi une idée claire de l'institution qu'ils souhaitaient créer pour répondre à leurs besoins ; la représentation légale des victimes restant par contre une notion beaucoup plus abstraite pour la majorité d'entre eux et des avocats de droit anglo-saxon. Le clivage classique « accusés/victimes » s'est également doublé de la participation au débat des barreaux nationaux, et des représentants de la société civile. Le projet de statuts tente donc de concilier les différents intérêts en présence, et de les transcender en prônant un rôle unificateur pour le BPI. Cette vision rejoint également le Règlement de procédure et les autres instruments de la CPI appelant à une certaine unification de la profession dans ses rapports avec la Cour.

## 1) Le projet de statuts du BPI et les compétences octroyées au barreau.

ASF-World est membre du Comité de pilotage du BPI, a participé à la rédaction du projet de statuts pour le BPI, et a toujours prôné l'idée d'un barreau unique pour tous les conseils (des accusés et des victimes), au nom de la défense des intérêts communs aux praticiens, et de la sauvegarde de l'indépendance de la profession, comme autant d'éléments concourant à la tenue d'un procès équitable devant la Cour Pénale Internationale.

Certains ont récemment soutenu que la meilleure défense possible des intérêts des conseils des victimes (et de celles-ci), dans le cadre de la structure et des compétences octroyées au BPI, nécessiterait peut-être de créer des sous-groupes au sein des instances dirigeantes (le Conseil essentiellement), représentant respectivement les intérêts des conseils des accusés et des victimes. Cette question rejoint directement celle des compétences octroyées au BPI dans le projet de statuts qui sera débattu lors de la prochaine réunion du Comité de pilotage, notamment en ce qui concerne le rôle consultatif du BPI dans le processus législatif de la CPI.

L'article 4 du projet de statuts définit les compétences du BPI en des termes relativement larges, et détermine uniquement ses domaines d'intervention, sans en préciser les modalités d'exercice. Il s'agit de:

- la déontologie des conseils et les procédures disciplinaires y afférentes.
- la formation professionnelle.
- l'élaboration et la gestion du système d'aide juridictionnelle devant la CPI
- le règlement des différends liés à la conduite des conseils et à leur rémunération.
- les autres questions liées à l'indépendance et la crédibilité des conseils devant la CPI.
- la gestion de la liste des conseils admis à plaider devant la CPI, le soutien général aux conseils devant la CPI, et la participation au processus législatif devant la CPI (amendements au Règlement de Procédure et de Preuve, aux Eléments des Crimes, et aux autres instruments de la Cour).

### *Ratio legis de l'intervention du BPI dans ces domaines.*

L'attribution de ces fonctions, ou en tout cas d'un rôle pour le BPI sur ces questions, est directement tirée des dispositions pertinentes du RPP donnant la possibilité au Greffier (responsable, en l'état actuel du Règlement de Procédure, à titre principal, de la sauvegarde des droits de la défense au sens large – accusés et victimes) de consulter le BPI ou tout autre instance professionnelle qu'il juge appropriée.

Ainsi, la règle 20 (1)(f) et la règle 20(3) prévoient que le Greffier peut consulter le BPI sur les questions de formation, d'éthique et de code de déontologie, et d'organisation de l'aide juridictionnelle.

Les autres attributions énoncées à l'Article 4 des statuts du BPI ne font que refléter les dénominateurs communs des fonctions classiques des barreaux ou « law societies » dans les ordres judiciaires nationaux continentaux ou de droit anglo-saxon. Le règlement des différends entre conseils, la sauvegarde de l'indépendance de la profession. et la participation au processus législatif sont des fonctions qui se

retrouvent dans la plupart des ordres juridiques, et qui reviennent naturellement au barreau.

De ces diverses compétences, certains ont souligné la participation du BPI au processus législatif, comme un exemple soulevant la question d'un éventuel conflit d'intérêts entre conseils des accusés et des victimes, et de la meilleure défense possible des intérêts de chacun dans l'exercice de cette fonction.

L'implication du BPI dans le processus législatif répond à une aspiration légitime à plusieurs égards : le BPI devra faire preuve de cohésion et être impliqué de manière effective dans le processus d'amendement du RPP, pour tout ce qui touche à ses fonctions essentielles, en particulier la règle 20. C'est la motivation première de cette compétence du barreau, fondamentale en soi pour asseoir sa crédibilité et se voir accorder plus qu'un simple rôle consultatif devant la Cour.

Cette possibilité pour le BPI correspond aussi à une réalité dans la plupart des systèmes juridiques, avec quelques différences dans l'exercice de cette fonction (c'est notamment le « Bar association » ou la « Law Society » qui joue ce rôle de lobbying dans les systèmes anglo-saxons, là où le barreau intervient directement dans les systèmes continentaux). Il serait regrettable pour le BPI de ne pas jouer ce rôle devant la CPI.

## 2) Les conflits d'intérêts et le rôle du BPI.

Le Barreau Pénal International aura par définition à gérer les conflits d'intérêts entre ses membres, toutes tendances confondues, et pas uniquement entre représentants des accusés et des victimes.

- Il convient avant tout de rappeler que, si la création du BPI participe sans conteste à une meilleure justice devant la CPI, et bénéficie donc également aux justiciables (accusés et victimes), le rôle premier de toute instance professionnelle et à fortiori du BPI, consiste à se faire le porte-parole de l'ensemble des conseils. Le barreau n'a pas pour fonction principale d'assurer la sauvegarde des intérêts des justiciables, même si dans de nombreux cas les intérêts des uns et des autres se confondent.
- Le corps des conseils devant la CPI est une notion évolutive, de par la spécificité du système de la Cour par rapport aux expériences des deux tribunaux ad hoc. Bien que rien dans le système de la CPI ne l'impose, il est probable que dans la pratique, des conseils choisissent de se spécialiser dans la défense de l'un ou l'autre intérêt en particulier (accusé/victime). Il n'est pas exclu que les contrastes que nous connaissons aujourd'hui entre conseils évoluent eux aussi, et s'estompent ou au contraire s'exacerbent au fil du temps.  
Cependant, il est prématuré de prévoir des clivages au sein des instances dirigeantes du barreau, qui risqueraient d'avoir pour effet de cristalliser des antagonismes sans véritable justification.
- La structure du Règlement de Procédure et de Preuve, des Eléments des crimes et des principaux instruments annexes, révèle nettement le contexte dans lequel ces instruments ont été élaborés et adoptés, et démontre que les réalités et préoccupations des défenseurs des accusés et des victimes sont souvent antagonistes et résultent d'un rapport de force assez tranché entre

ceux-ci. On peut donc concevoir que le BPI puisse avoir des difficultés à parler d'une voix unique dans le processus législatif sur certaines questions procédurales notamment ; le risque existe aussi que le BPI reflète une tendance plutôt que l'autre.

- Cependant, l'opposition apparente entre accusés et victimes ne doit pas faire perdre de vue que la CPI aura à connaître de crimes de masse dans lesquels la qualité même d'accusé ou de victime ne sera peut-être pas déterminante quant aux conflits qu'aura à gérer le BPI. Les conflits ethniques qui sous-tendent souvent les crimes les plus graves peuvent ainsi créer des clivages en soi, dépassant la notion de victime ou d'accusé dans un procès en cours. Ainsi, la solidarité entre une victime et un accusé de la même tendance politique d'un conflit peut dans certains cas être plus forte que celle entre deux accusés ou groupes d'accusés. Le BPI aura à faire face à des intérêts souvent croisés, voire en opposition, et ce pas uniquement entre conseils des accusés ou des victimes mais aussi entre conseils défendant deux groupes différents d'accusés ou de victimes.

La notion même de conflit d'intérêts doit s'entendre et être analysée en ce sens, et non pas sous l'angle réducteur qui oppose les conseils des accusés à ceux des victimes de manière systématique.

- Il ne fait par contre aucun doute que les organes dirigeants du barreau devront se porter garants de la défense des conseils des victimes, au même titre que de ceux des accusés. Une vision erronée consisterait à assimiler les intérêts des représentants des victimes à ceux du Bureau du Procureur de la CPI. Dans les systèmes juridiques nationaux (continentaux ou anglo-saxon) et devant les tribunaux ad hoc, il n'est pas rare que les intérêts des victimes ou de leurs représentants légaux s'opposent à ceux du Parquet. Ainsi, le Procureur peut décider de ne pas poursuivre pour des raisons d'opportunité (Article 15(6) du Statut de Rome) ; le Procureur doit également tenir compte des affaires en cours et des contraintes d'ordre structurel dans sa décision d'ouvrir une enquête ou non ; des conflits peuvent apparaître dans le choix de certains témoins, etc.
- De manière générale, il est important que le BPI développe une position commune par rapport aux différents organes de la Cour (Greffe, Bureau du Procureur,...). Pour ce faire, le barreau se devra de dépasser les conflits en son sein dans la recherche de l'intérêt commun.

La réalité des conflits potentiels au sein du BPI pose la question de la meilleure façon de les gérer. Il est probable que dans la pratique les conseils présentant des sensibilités identiques se regroupent et s'organisent pour la défense de ces intérêts communs. On peut cependant se poser légitimement la question de savoir si cette initiative doit émaner du barreau lui-même, ou si au contraire il est souhaitable que ce type de regroupement reste une initiative individuelle de ses membres. A ce stade-ci de la réflexion et en l'absence d'expérience semblable sur laquelle le BPI puisse se fonder, ASF penche en faveur d'une solution dans laquelle le BPI joue pleinement son rôle d'arbitre et se place au-dessus des conflits se développant en son sein. Donner au barreau le pouvoir d'institutionnaliser les clivages revient sans doute à lui donner un pouvoir trop important et certainement prématuré à ce stade de son existence.

D'autre part, à supposer que l'on opte pour un système dans lequel deux sous-groupes sont créés, représentant les intérêts des accusés d'une part, et des victimes d'autre

part, est-il pour autant utile de prévoir que des représentants de ces groupes seront présents au Conseil à ce titre uniquement ? Plutôt que d'appuyer ces intérêts spécifiques, cela pourrait avoir pour effet de marginaliser les intérêts en question, là où ils auraient pu être représentés par un nombre plus important de membres du Conseil.

Enfin, il convient de rappeler que les conseils des victimes auront leur place au sein du BPI et de ses organes dirigeants, au même titre que les conseils des accusés. Les intérêts des victimes pourront être défendus au sein du Conseil aussi bien à travers ses membres collectifs qu'à travers la participation des membres individuels au conseil. La participation avec voix consultative des ONGs de défense des victimes doit aussi être rappelée, en ce qu'elle peut permettre d'alerter les groupes concernés de certaines problématiques. Le relais se fera ensuite au niveau des praticiens qui composent le Conseil. D'autre part, il n'est pas exclu qu'avec la création de la CPI et la nouvelle place qu'elle accorde aux victimes et à leurs défenseurs, des initiatives similaires aux associations de la défense voient le jour et viennent combler le vide actuel.

### 3) Conclusions

- Il convient d'encourager le Conseil et les organes dirigeants du BPI à se placer au-dessus des clivages et à dépasser les conflits qui peuvent se poser entre victimes et accusés. Par définition, le barreau a pour principale fonction de régler les différends en son sein ; il ne lui appartient donc pas d'organiser les conflits de manière structurée ou de les institutionnaliser.

- Dans le cadre des fonctions du barreau et quelles que soient les tensions auxquelles il aura à faire face, le BPI devra mettre en avant les principes de proportionnalité et d'égalité en cas de conflit entre deux droits respectifs. Dans l'hypothèse où deux droits fondamentaux se trouvent en contradiction, aucun ne doit primer à priori sur l'autre, dans l'idée qu'aucun de ces droits n'est absolu.

- Au regard de ces éléments, ASF n'est pas d'avis qu'une structuration des conflits entre victimes et accusés, ou entre d'autres groupes d'intérêts qui pourraient s'opposer au sein du barreau, soit souhaitable et réponde adéquatement aux questions posées. Si des aménagements s'avèrent nécessaires pour gérer les divers conflits qui se présenteront au sein du barreau, il conviendra que les organes dirigeants du BPI en prennent acte et y répondent adéquatement. La pratique nous dira cependant si le besoin est bien réel en ce sens, ou si au contraire les clivages traditionnels auront tendance à s'estomper au sein du Barreau Pénal International.